

**ЧЕРНІКОВА О. С.,**

здобувач

*(Науково-дослідний інститут  
публічного права)*

юрисконсульт

*(Споживче товариство «Полігональ»)*

УДК 342.9:314.15 (477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.69>**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАПОБІЖНИКИ В МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ**

Статтю присвячено дослідженню поняття адміністративно-правових запобіжників у міграційній сфері, їх переліку та ролі у забезпеченні громадського порядку й безпеки, аналізу чинного законодавства та наукових доробків, що тим чи іншим чином стосуються таких заходів, для упорядкування та систематизації наявних матеріалів по цьому питанню.

Зважаючи на те, що проблема нелегальної міграції та інших подібних правопорушень є на сьогодні надзвичайно актуальною, важливим є дослідити й описати механізм, за допомогою якого держава в особі компетентних органів може протистояти цій проблемі та запобігати численним посяганням. Тільки за 2023 рік, за даними Державної міграційної служби, в Україні було виявлено 3389 нелегальних мігрантів, щодо 2891 із яких було прийнято рішення про примусове повернення. Звісно, цей показник в умовах повномасштабного вторгнення є значно меншим порівняно з попередніми роками, однак значне його зростання безумовно очікується після закінчення війни. А отже для держави важливим є діяти на попередження та заздалегідь модернізувати існуючу систему адміністративно-запобіжних заходів, оновивши вже існуючі засоби та запровадивши нові.

На сьогодні серед відповідних заходів основними є здійснення контролю на державному кордоні, установлення візового режиму, зокрема декількох типів віз залежно від цілі перебування в Україні, закріплення вимог до реєстрації та обліку іноземців і осіб без громадянства, як на пунктах пропуску, так і через Міністерство закордонних справ, а також проведення окремих запобіжних заходів, таких як перевірка документів, огляд осіб, транспортних засобів і вантажів, адміністративне затримання тощо. Тим не менше, цей перелік може розширюватися й надалі, як завдяки концептуальним новаціям у самому законодавстві, так і за допомогою аналізу робіт провідних дослідників, що пропонують власні механізми для покращення ситуації у міграційній сфері.

У науковому просторі на сьогодні відсутнє комплексне дослідження існуючих адміністративно-правових запобіжників міграційним правопорушенням, а отже інформація з цього питання потребує вивчення та систематизації в єдиному науковому доробку, що ми й спробували зробити в цій статті.

**Ключові слова:** адміністративні запобіжники, адміністративно-запобіжні заходи, міграційні правопорушення, нелегальна міграція, попередження, запобігання.

**Chernikova O. S. Administrative and legal safeguards in the migration sphere**

The article is devoted to the study of the concept of administrative and legal safeguards in the migration sphere, their list and role in ensuring public order and security, analysis of current legislation and scientific works which in one way



or another relate to such measures, and to the compilation and systematization of available materials on this issue.

Given that the problem of illegal migration and other similar offenses is extremely relevant today, it is important to study and describe the mechanism by which the state, represented by the competent authorities, can counteract this problem and prevent numerous encroachments. In 2023 alone, according to the State Migration Service, 3389 illegal migrants were detected in Ukraine, 2891 of whom were subject to a decision on forced return. Of course, this figure is much lower in the context of a full-scale invasion than in previous years, but a significant increase is certainly expected after the war ends. Therefore, it is important for the state to act proactively and modernize the existing system of administrative and preventive measures in advance, updating existing tools and introducing new ones.

Today, the main relevant measures include control at the state border, establishment of a visa regime, including several types of visas depending on the purpose of stay in Ukraine, establishment of requirements for registration and accounting of foreigners and stateless persons, both at border checkpoints and through the Ministry of Foreign Affairs, as well as certain preventive measures, such as document checks, inspection of persons, vehicles and cargo, administrative detention, etc. Nevertheless, this list can be expanded further, both due to conceptual innovations in the legislation itself and through the analysis of the works of leading researchers who propose their own mechanisms for improving the situation in the migration sphere.

Today, there is no comprehensive study of the existing administrative and legal preventive measures for migration offenses in the scientific space, and therefore, information on this issue needs to be studied and systematized in a single scientific work, which we have tried to do in this article.

**Key words:** *administrative preventive measures, administrative and legal safeguards, migration offenses, illegal migration, warning, prevention.*

**Постановка проблеми.** Запобігання та протидія протиправним посяганням і іншим загрозам, забезпечення громадського порядку та безпеки є однією із основних функцій органів державної влади. На сьогодні дедалі актуальнішою стає тема протистояння порушенням у міграційній сфері, адже через геополітичні події останніх років, зокрема інтенсифікацію міграційних процесів, початок в 2014 році поступової окупації українських територій і повномасштабне вторгнення на територію України, що почалося в лютому 2022 року, які спричинили внутрішнє переміщення великої кількості осіб, масову трудову міграцію, несприятливі демографічні тенденції тощо надзвичайно важливим є належне врегулювання цієї сфери та створення ефективних засобів для попередження та відвернення потенційних загроз. Інструментом у цьому стають адміністративно-запобіжні заходи, які покликані сприяти соціальному та економічному розвитку держави, підтримуючи міграційний правопорядок і забезпечуючи достатній рівень безпеки й охорони суспільних відносин у цій сфері.

Саме через провідну роль таких заходів у недопущенні випадків вчинення правопорушень, зокрема нелегальної міграції, актуалізується потреба в їх дослідженні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Висвітленню питань адміністративних правопорушень у міграційній сфері та засобів їх попередження присвячено наукові доробки І.П. Сторожук, Т.В. Дракохруст, А.В. Максименко, Р.А. Мартянової, Ю.В. Луценка, А.В. Тарасюка, О. Ярошенка, С.О. Баранова, Т.М. Зв'язної, Д.В. Бараненко, О.Г. Набокової, О.Ю. Салманової, А.Ф. Моти, М.А. Баламуша та інших.

**Мета статті.** Метою статті є комплексний аналіз законодавства та наукової літератури, що стосуються адміністративних запобіжників у міграційній сфері, наведення їх визначення та основного переліку, дослідження деяких заходів більш детально та визначення їх впливу на відвернення протиправних діянь, пов'язаних зокрема із нелегальною міграцією.



**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, необхідно з'ясувати поняття адміністративно-правових запобіжників як таких. Так Н.В. Гришина пропонує визначення адміністративно-запобіжних заходів як комплексу заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, що дозволяють виявляти та не допускати в подальшому правопорушення, а також забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку [1]. М.А. Баламуш описує такі заходи як сукупність способів і засобів примусового характеру, які застосовуються до осіб для попередження можливих правопорушень. Зокрема науковець серед таких виділяє перевірку документів та опитування осіб, зупинення транспортного засобу, поверхневу перевірку чи огляд [2]. Г.М. Зайкіна пропонує розуміти під запобіжниками певні адміністративно-правові заходи, спрямовані на запобігання правопорушень у тій чи іншій сфері [3].

Особливістю адміністративно-запобіжних заходів, за словами О.Ю. Салманової, є те, що вони не мають на меті саме покарання особи, до якої застосовуються, не потребують встановлення вини правопорушника як обов'язкової умови застосування [5]. А.Т. Комзюк також наголошує на тому, що адміністративно-запобіжні заходи не переривають вчинення правопорушення, а попереджають і відвертають його [6]. М.М. Бубрик, А.В. Солонар і К.Д. Янішевська теж вказують на те, що відповідні запобіжники застосовуються в умовах, коли протиправне діяння ще не було вчинено, а отже на меті стоїть саме його попередження, виявлення та відвернення [4]. Погодимось із думками науковців із цього приводу, адже навіть із самої назви «адміністративно-правові запобіжники» випливає те, що такі заходи мають спрямовуватися власне на запобігання, тобто відвернення ймовірних посягань, що може здійснюватися як до виникнення таких загроз, так і після їх виникнення за умови, що суспільно шкідливі наслідки ще не настали.

Як можна побачити із наведених визначень та ознак адміністративних запобіжників, вони мають на меті попередження певних правопорушень. Тому для аналізу превентивних заходів у міграційній сфері слід також дослідити питання того, які саме протиправні діяння можуть у цій сфері вчинюватися. Як такого єдиного та загальновизнаного поняття адміністративного делікту у сфері міграції на сьогодні немає ані в законодавстві, ані в науковій літературі. Детально це питання також вдалося дослідити О.Ю. Салмановій, яка виділяє серед обов'язкових ознак таких діянь суспільну шкідливість, протиправність, винність та адміністративну караність, а також вказує, що такі правопорушення посягають на суспільні відносини, які охороняються саме міграційним законодавством [8]. О.І. Савченко надала авторське визначення адміністративному делікту у сфері міграції, назвавши таким суспільно небезпечне, протиправне й винне діяння, за вчинення якого законодавством у сфері міграції передбачена адміністративна відповідальність [9].

Перш за все, перед тим як перейти до основних превентивних заходів, слід сказати про роль закону в цьому питанні, адже воно теж є своєрідним запобіжником, який створює законодавчу основу для застосування решти засобів впливу. Тут ідеться як про нормативно-правові акти, що мають на меті комплексне регулювання міграційної політики держави, зокрема Закони України «Про державний кордон України», «Про прикордонний контроль», «Про правовий захист іноземців та осіб без громадянства», «Про Державну прикордонну службу», «Про зовнішню трудову міграцію», «Про імміграцію» тощо, так і про ті, які безпосередньо містять посилення на окремі запобіжні заходи та механізми їх реалізації. Так не можна оминати увагою Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року [10], яка була схвалена Кабінетом Міністрів України в 2017 році. Зокрема одним із напрямів визнається запобігання нелегальній міграції, цілями в якому визнаються:

1. Ефективне використання системи видачі віз та можливості консульських установ для управління міграцією. Візовий режим визнається одним із заходів контролю, що сприяє законній міграції та протидіє нелегальній, а отже важливим є його подальше вдосконалення;
2. Здійснення прикордонного контролю, що був би адаптований до змінних міграційних потоків і можливостей інтегрованого управління кордонами. Зокрема тут ідеться про відвернення певного кола загроз для прикордонної безпеки держави, серед яких випадки



контрабанди, тероризму, порушення територіальної цілісності, транскордонної організованої злочинності тощо, та протидію ним тощо;

3. Посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині самої держави. Тут ідеться насамперед про створення належної законодавчої бази для ефективного контролю за випадками зловживань у сфері імміграції, а також посилення міжвідомчої співпраці, розширення можливостей відповідальних органів державної влади шляхом належного забезпечення необхідними засобами та приладами оперативної ідентифікації осіб, запровадження методології виявлення нелегальної міграції та аналізу ризиків тощо;

4. Забезпечення поваги до людської гідності осіб, які повертаються, та заохочення їх до добровільного повернення. Ця ціль включає в себе забезпечення належної політики повернення, проведення якої є складовою стримання нелегальної міграції;

5. Запровадження належного механізму та програми регуляризації нелегальних мігрантів, відповідно до якої держава надає можливість іноземцям, які незаконно перебувають на території країни, отримати законний статус. Так у Стратегії зазначено, що насамперед легалізації підлягають ті нелегальні мігранти, які проживають в Україні протягом тривалого часу, працюють і мають родини, не були обвинувачені у вчиненні будь-яких серйозних правопорушень і не становлять небезпеку для держави.

Таким чином, відповідне законодавство створює основу для застосування окремих адміністративно-запобіжних заходів, спрямованих на відвернення правопорушень та інших загроз у міграційній сфері. Дослідивши нормативно-правову базу, можна виділити основні запобіжники, які застосовуються на сьогодні, та навести наступний їх перелік:

1. Здійснення контролю на державному кордоні та прикордонного контролю, що включає серед іншого встановлення пунктів пропуску, запровадження процедур перевірки документів, поверхневої перевірки осіб, їх опитування, огляду транспортних засобів і вантажів, перевірки виконання іноземцями та особами без громадянства умов перетинання кордону тощо [2];

2. Запровадження візового режиму для громадян інших країн та встановлення різних типів візи залежно від мети поїздки. Так національним законодавством встановлено наступні види: а) транзитні (тип «В»), які використовуються для транзитного проїзду через територію України до третьої держави або транзитного перевезення пасажирів і вантажів; б) короткострокові (тип «С»), які використовуються для перебування в країні на строк, що не перевищує 90 днів протягом 180 днів та в) довгострокові (тип «D»), які використовуються для подальшого оформлення документів, що надають особі право на більш тривале перебування чи проживання в державі строком, що перевищує 90 днів [11];

3. Встановлення Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [12] та іншими нормативно-правовими актами вимог до реєстрації та обліку таких людей, що здійснюється на пунктах пропуску через державний кордон компетентними органами. Стосовно певних категорій осіб відповідну реєстрацію проводить також Міністерство закордонних справ;

4. Здійснення контролю за дотриманням законодавства про правовий статус іноземців і апатридів, зокрема проведення перевірки їх документів для встановлення законності перебування на території України;

5. Адміністративне затримання осіб, які підозрюються в порушенні міграційного законодавства, а також застосування адміністративних стягнень до осіб, винність у вчиненні протиправних діянь яких доведена та встановлена.

Наведений перелік відображає лише основні адміністративно-запобіжні заходи та не є вичерпним. Так, у залежності від модернізації закону, приведення його у відповідність із міжнародними та європейськими стандартами він може змінюватися та розширюватися. Яскравим прикладом цього є згадана вище програма регуляризації нелегальних мігрантів, яка має стати новелою вітчизняного законодавства. Крім того, власні пропозиції щодо додаткових адміністративних запобіжників виносять і науковці. Наприклад, С.О. Баранов пропонує запровадити: а) проведення обов'язкових співбесід із іноземцями та особами без



громадянства в ході їх перевірки для виявлення намірів і подальших планів стосовно перебування на території країни; б) запровадження систематичного інформування зазначеної категорії осіб про необхідність суворого дотримання міграційного законодавства; в) створення обов'язкових освітніх курсів для іноземних студентів, під час яких вони мали б змогу ознайомитися з основами українського законодавства тощо [13].

Конкретизувати ті чи інші запобіжники можна, звернувшись до аналізу діяльності суб'єктів, які такі заходи здійснюють. Так Т.В. Дракохруст, досліджуючи обов'язки підрозділів громадської безпеки Національної поліції, зауважує, що основною формою запобігання ними нелегальній міграції є проведення спеціальних операцій, таких як «Мігрант», «Кордон», «Іноземець», «Рубіж», «Турист» тощо, до яких залучалися також служби Міністерства внутрішніх справ, Міністерство інфраструктури, Державна туристична адміністрація, Міністерство освіти та науки та Державна прикордонна служба [14].

Державна міграційна служба є одним із провідних суб'єктів у цій сфері та здійснює заходи щодо запобігання та протидії в таких формах [15]: 1) Аналіз міграційної ситуації в Україні; 2) Здійснення державного контролю за дотриманням міграційного законодавства; 3) Ідентифікація іноземців і апатридів, які підлягають видворенню або реадмісії; 4) Прийняття рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства на території України; 5) Прийняття рішення про добровільне повернення осіб; 6) Прийняття рішення про примусове повернення іноземців і апатридів до країни їх походження або їх громадянської належності та інше.

Деякі науковці також вказують на те, що профілактика нелегальної міграції є обов'язком не тільки спеціальних суб'єктів, а усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, адміністрацій підприємств, установ і організацій, незалежно від їхньої форми власності та основного напрямку діяльності [16]. Згадати тут можна й про громадські формування з охорони громадського порядку та державного контролю, які, відповідно до закону, можуть допомагати підрозділам Державної прикордонної служби виявляти та затримувати осіб, що намагаються порушити державний кордон; здійснювати контроль у пунктах пропуску; виявляти умови та причини, що можуть призвести до злочинної діяльності на кордоні та вживати заходи для їх усунення; здійснювати профілактику порушень або спроб порушення кордону.

Також своєрідним запобіжником, спрямованим на попередження посягань у міграційній сфері, можна назвати й установлення відповідальності за відповідні правопорушення. Як уже було сказано, такі заходи мають на меті відвернення вчинення протиправних діянь, чому безпосередньо сприяє усвідомлення особами караності порушень чинного законодавства. Надважливу роль у цій сфері грає Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі-КУпАП) [8], який насамперед встановлює особливості відповідальності іноземців та апатридів, зазначаючи у статті 16 те, що вони підлягають ній на тих самих підставах, що й громадяни України. Це положення підтверджується і Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», який проголошує рівні права та обов'язки для всіх осіб, які перебувають на території України, незалежно від їхнього громадянства або його відсутності. Д.В. Бараненко та О.Г. Набокова виділяють наступні особливості адміністративної відповідальності за порушення у сфері міграції [17]:

1. Основою для такої відповідальності є вчинення адміністративного проступку, а саме порушення міграційного законодавства;

2. Адміністративні стягнення, накладення яких тягне за собою вчинення проступку, є відмінними від кримінальних покарань, дисциплінарних заходів і майнової відповідальності. Так стягнення полягає у видворенні за межі України іноземця чи апатриду, рішення про яке приймається у встановленому законом порядку;

3. Органами, що накладають і застосовують адміністративні стягнення є Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба й Служба безпеки України.

Таким чином, законодавче закріплення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у міграційній сфері має спонукати осіб, як іноземців і апатридів, так і громадян, не вдаватися до протиправних посягань і діяти відповідно до закону.



**Висновки.** Підбиваючи підсумки, маємо зазначити насамперед те, що адміністративно-правові запобіжники в міграційній сфері можна визначити як комплекс заходів впливу, що спрямовані на попередження та відвернення адміністративних деліктів та, не маючи карного характеру, можуть застосовуватися компетентними органами до події правопорушення та встановлення вини особи. Серед основних запобіжників, передбачених законом, можна навести здійснення контролю на державному кордоні та прикордонного контролю, запровадження візового режиму, встановлення вимог до реєстрації та обліку іноземців і апатридів, здійснення контролю за дотримання чинних нормативно-правових актів у цій сфері та адміністративне затримання осіб за наявності відповідних підстав. Хоча основними суб'єктами, що у своїй діяльності реалізують такі заходи, є Державна міграційна служба, Національна поліція та Державна прикордонна служба, це не скасовує обов'язку й інших органів і осіб сприяти в профілактиці протиправних посягань, зокрема через громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону.

Важливим запобіжником можна вважати також встановлення адміністративної відповідальності за порушення в міграційній сфері, яка проявляється насамперед у видворенні за межі України іноземців і апатридів або накладенні штрафу на громадян.

#### Список використаних джерел:

1. Гришина Н.В. Сутність адміністративно-запобіжних заходів, їх місце в системі адміністративного примусу. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2014. Вип. № 18. С. 90-93.
2. Баламуш М.А. Правові гарантії як елемент структури міграційного режиму в Україні. *Правова держава*. 2017. Вип. № 27. С. 48-54.
3. Зайкіна Г.М. Адміністративно-правові запобіжники правопорушень електронного врядування державно-приватного партнерства в секторі безпеки держави. *Наукові перспективи*. 2024. Вип. № 2 (44). С. 1113-1122.
4. М. М. Бурбик, А. В. Солонар, К. Д. Янішевська Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія-1», 2015. 358 с.
5. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 232 с.
6. Комзюк А.Т. Адміністративно-запобіжні заходи: сутність, система та компетенція поліції щодо їх застосування: збір. наук. стат. ДІВС при ДНУ. Донецьк, 2002. С. 45-53.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984 (№ 51). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 15.07.2024).
8. Салманова О.Ю. Адміністративні порушення міграційного законодавства: поняття, ознаки, елементи складу. *Право і безпека*. 2014. Вип. № 1 (52). С. 39-45.
9. Савченко О. І. Адміністративні делікти у сфері міграції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 26 с.
10. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. *Урядовий кур'єр*. 2017 (№140). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 15.07.2024).
11. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 118. *Урядовий кур'єр*. 2017 (№ 80). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.07.2024).
12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 2813-IX. *Голос України*. 2011 (№ 199). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>. (дата звернення 15.07.2024).
13. Баранов С.О. Роль запобігання та профілактики в механізмі протидії нелегальній міграції в сучасних умовах. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. Вип. № 3-4. С. 82-85.



14. Дракохруст Т. Адміністративно-правові форми та методи запобігання підрозділами громадської безпеки національної поліції нелегальній міграції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. Вип. № 4. С. 76-80

15. Мартянова Р.А. Удосконалення організаційно-правового механізму протидії нелегальній міграції органами державно міграційної служби України. *Development vectors in public management and administration: Collective monograph*. Ріга, Латвія: "Baltija Publishing", 2021. С. 229-250.

16. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: навч. посіб. / за заг. ред. Мінки Т.П. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2012. 326 с.

17. Бараненко Д.В., Набокова О.Г. Особливості адміністративної відповідальності за порушення міграційного режиму в Україні. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. Вип. № 5. С. 302-305.

