

ШЕРСТЮК Г. М.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
і процесу
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95:351.74(043.3)(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.3.2.12>

ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК НАПРЯМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В СФЕРІ МІГРАЦІЇ

Як відомо, публічний порядок тісно корелює з поняттям публічної безпеки, яка реалізується уповноваженими органами виконавчої влади шляхом здійснення контролюючих функцій та застосування адміністративного впливу щодо осіб, які порушують встановлені норми поведінки в суспільстві. Одним із ключових суб'єктів у системі забезпечення публічного порядку та безпеки, особливо в міграційному контексті, виступає Державна міграційна служба України. Саме вона виконує важливу превентивну роль, застосовуючи інструменти непрямого впливу, властиві механізмам публічного управління, зокрема через систему правового регулювання, організаційно-інформаційну діяльність та профілактичну роботу з іноземцями.

Незважаючи на автономність термінів «публічний порядок» і «публічна безпека», на практиці між ними існує глибокий функціональний взаємозв'язок. У рамках діяльності Державної міграційної служби це означає, що ефективна профілактика порушень з боку осіб, які не є громадянами України, сприяє зміцненню загального стану правопорядку та зниженню рівня соціальних ризиків. Зокрема, контроль за законністю перебування, своєчасне реагування на виявлені правопорушення, активне впровадження програм легалізації статусу іноземців, які фактично інтегровані в суспільство, формують передумови для створення безпечного соціального середовища.

Таким чином, превентивна діяльність Державної міграційної служби має подвійний ефект, з одного боку, вона мінімізує потенційні загрози громадському порядку, які можуть виникати через правовий вакуум у статусі іноземців; а з другого, створює додаткові механізми соціальної інтеграції та зміцнення довіри між державними інституціями та населенням, як вітчизняним, так і іноземним. У цьому контексті Державна міграційна служба не лише здійснює адміністративне регулювання, але й виконує роль активного учасника процесу формування безпечного соціуму. Таким чином, ми об'єктивно можемо зробити висновок про ключову роль реалізації запобіжних заходів органами Державної міграційної служби України у забезпеченні публічного або громадського порядку в державі, що на сьогоднішній день зумовлена складною суспільно-політичною ситуацією в Україні, посиленою зовнішньою агресією, внутрішніми соціальними викликами та інтенсифікацією міграційних процесів, що потребують удосконалення підходів до забезпечення публічної безпеки як одного з ключових напрямів національної безпеки.

Ключові слова: громадська безпека, публічний порядок, попередження правопорушень, міграційна політика.



Sherstiuk H. M. Preventive activities of the State Migration Service of Ukraine as a direction of ensuring public order in the field of migration

As is well known, public order is closely correlated with the concept of public safety, which is implemented by authorized executive bodies through the exercise of control functions and the application of administrative influence on persons who violate established norms of behavior in society. One of the key actors in the system of ensuring public order and safety, especially in the context of migration, is the State Migration Service of Ukraine. It plays an important preventive role by applying instruments of indirect influence characteristic of public administration mechanisms, in particular through the system of legal regulation, organizational and informational activities, and preventive work with foreigners.

Despite the autonomy of the terms “public order” and “public safety,” in practice there is a deep functional interconnection between them. Within the framework of the State Migration Service’s activities, this means that effective prevention of violations by persons who are not citizens of Ukraine contributes to strengthening the overall state of law and order and reducing the level of social risks. In particular, monitoring the legality of residence, responding promptly to detected violations, and actively implementing programs to legalize the status of foreigners who are effectively integrated into society create the conditions for a safe social environment.

Thus, the preventive activities of the State Migration Service have a double effect: on the one hand, they minimize potential threats to public order that may arise due to a legal vacuum in the status of foreigners; and on the other hand, they create additional mechanisms for social integration and strengthening trust between state institutions and the population, both domestic and foreign. In this context, the State Migration Service not only carries out administrative regulation, but also plays an active role in the process of forming a safe society. Thus, we can objectively conclude that the implementation of preventive measures by the State Migration Service of Ukraine plays a key role in ensuring public order in the state, which is currently determined by the complex socio-political situation in Ukraine, exacerbated by external aggression, internal social challenges, and the intensification of migration processes, which require the improvement of approaches to ensuring public safety as one of the key areas of national security.

Key words: *public safety, public order, prevention of offences, migration policy.*

Актуальність дослідження. В умовах запровадження воєнного стану та глобальних геополітичних змін особливого значення набуває ефективна діяльність органів виконавчої влади, зокрема правоохоронних органів та органів, що реалізують державну міграційну політику. У цьому контексті зростає роль Державної міграційної служби України, яка не лише здійснює контроль за міграційними процесами, а й виконує важливі функції з превенції правопорушень, підтримання громадського порядку та забезпечення інтеграції іноземців у правове поле держави. Отже, наукове дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення публічної безпеки в умовах воєнного стану, з урахуванням функцій Державної міграційної служби України, є не лише своєчасним, а й вкрай необхідним, оскільки дозволить задати дієві напрямки щодо координації дій між державними інституціями та підвищення загального рівня правової безпеки в державі.

Останні наукові дослідження. Опрацюванням та дослідженням категорії публічної безпеки і громадського порядку займалися провідні українські науковці, а саме В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. В. Батраченко, О. І. Довгань, І. В. Зозуля, Д. С. Припутень, В. Г. Фатхутдінов, О. М. Бандурка, І. П. Веремеєнко, І. П. Голосніченко, В. К. Гіжевський, В. Л. Грохольський, Є. В. Додін, М. В. Ковалів, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Маліков, Р. С. Мельник, Ю. О. Небеский, О. І. Остапенко, А. М. Подоляка, Ю. І. Римаренко та інші. Отже, врахувавши доктринальні засади забезпечення громадської безпеки, можемо зробити



грунтовний та змістовний аналіз окремих функціональних завдань Державної міграційної служби України, що стане передумовою проведення подальших наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Превентивну діяльність у сфері забезпечення публічного порядку при реалізації державної політики в сфері міграції доцільно розглядати в контексті визначення системи запобіжних заходів в діяльності Державної міграційної служби, як центрального органу виконавчої влади у сфері дотримання міграційного законодавства.

У сучасній науковій парадигмі державне управління процесом запобігання правопорушенням розглядається як ключовий елемент кримінологічної політики держави, а саме як складова забезпечення публічного порядку в конкретній сфері суспільних правовідносин. Цей підхід не зводиться до прийняття окремих нормативно-правових актів, а орієнтується на системне вдосконалення існуючих механізмів, принципів і функцій правозастосовної діяльності. Основна увага приділяється інтеграції профілактичних заходів у загальну систему забезпечення публічного порядку і безпеки, підвищенню ефективності взаємодії між правоохоронними органами та іншими інституціями громадянського суспільства, а також запровадженню інноваційних підходів до прогнозування, виявлення та нейтралізації потенційних загроз правопорядку [1].

В умовах сучасних викликів, зокрема в період воєнного стану та подальшої післявоєнної відбудови України, зростає потреба у зміцненні потенціалу органів Державної міграційної служби щодо ефективного виконання покладених на них завдань. Зокрема, мова йде про реалізацію функцій, спрямованих на запобігання злочинності, підтримання стабільного рівня громадської та національної безпеки, а також забезпечення громадського порядку. У цьому контексті запобігання кримінальним правопорушенням набуває особливої ваги, оскільки воно передбачає посилення міжвідомчої координації між правоохоронними структурами та іншими учасниками сектора безпеки і оборони України. Ефективність діяльності Державної міграційної служби України значною мірою залежить від модернізації її інституційної структури, вдосконалення управлінських підходів, перегляду функціонального призначення підрозділів служби та системного оновлення законодавчої бази у сфері превентивної діяльності.

У контексті формування науково обґрунтованих засад запобігання кримінальним правопорушенням в межах окремих інституційних структур, зокрема в діяльності Державної міграційної служби України, доцільним є систематизація та класифікація відповідних заходів, а також суб'єктів їх впровадження і нормативно-правового забезпечення [2]. Такий підхід дозволить не лише поглибити теоретичну базу дослідження, а й створити практичний алгоритм управлінських дій, адаптований до цілей та завдань Державної міграційної служби України.

Отже, ми можемо зосередитись на дослідженні особливостей структури системи запобігання правопорушенням у сфері міграції і виділити наступні ключові складові. Так, доцільно приділити увагу активній, вольовій та цілеспрямованій діяльності кадрового складу Державної міграційної служби України щодо виявлення чинників, що формують кримінальну мотивацію, тобто йде мова про послідовну професійну роботу, спрямовану на зниження рівня кримінальної активності через реалізацію превентивних програм, проведення цільових профілактичних кампаній, а також про оцінку ефективності таких дій за допомогою кількісних і якісних показників результативності. Крім того, доцільно зробити акцент на належному нормативно-правовому регулюванні таких функцій, що охоплюють не лише чинну законодавчу базу, а й стосуються імплементації кращих міжнародних практик та стандартів. У цьому аспекті важливою є розбудова партнерських зв'язків з іноземними та міжнародними організаціями, з метою впровадження спільних ініціатив у сфері безпеки, міграції та прав людини [3]. Також, не слід залишати осторонь і організаційний аспект, що передбачає делегування працівникам Державної міграційної служби України відповідних повноважень у сфері запобігання правопорушенням, удосконалення посадових інструкцій, регламентів та внутрішніх процедур тощо. Отже, можна стверджувати, що запропонована класифікація та структуризація превентивних заходів сприяє поглибленню розуміння



природи забезпечення публічного порядку у сфері міграції та формуванню методичних основ для їх практичного застосування.

Сучасне бачення системи забезпечення громадського порядку і безпеки полягає не лише в нейтралізації вже існуючих криміногенних факторів, а у створенні ефективних умов для їх попередження. Політика держави в цій площині спрямована на формування спеціалізованих підходів для різних типів правопорушень і їхніх стадій, з урахуванням соціальних, правових та інституційних аспектів. Особливої уваги заслуговує Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р [4]. Вона стала інструментом інтеграції новітніх підходів до зниження криміногенного потенціалу в суспільстві, обмеження проявів деліктної та девіантної поведінки в умовах зростаючої мобільності населення та зовнішньополітичної нестабільності. Цей документ визначає стратегічні напрями розвитку Державної міграційної служби України, орієнтовані на захист прав людини, забезпечення безпеки держави та дотримання європейських стандартів у сфері міграційної політики [5].

В межах нашого дослідження, присвяченого аналізу особливостей реалізації запобіжних функцій в межах компетенції Державної міграційної служби України, що охоплює питання регулювання міграційних процесів і надання громадянства, варто виділити низку специфічних аспектів здійснення цією інституцією превентивних функцій у сфері протидії правопорушенням.

У контексті профілактики порушень міграційного законодавства слід акцентувати увагу на важливості правового механізму, відомого як регуляризація. Цей термін у науковій доктрині адміністративного права трактується як процес впорядкування правового статусу особи, спрямований на надання їй законного положення в державі. Регуляризація виступає інструментом не лише гуманітарного характеру, а й ефективним засобом превентивного впливу на поширення нелегальної міграції [6]. У Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року цей інструмент визначено як «Ціль 10», де під регуляризацією чи легалізацією, міграційною амністією розуміється державна програма, яка передбачає надання іноземцям, що перебувають в Україні з порушенням чинного законодавства, можливості отримати законний статус проживання [4]. Такий підхід спрямований на правову реінтеграцію іноземців, які протягом тривалого часу мешкають на території України, мають соціальні, економічні чи родинні зв'язки, проте з різних причин не можуть бути депортовані або видворені за межі держави. Зокрема, мова йде про тих осіб, які, хоча й перебувають в Україні без належних документів, не становлять загрози для національної безпеки, не мають кримінального минулого, є працездатними, інтегрованими в соціальне середовище, мають родини або інші підстави для довготривалого перебування. Регуляризація дозволяє знизити рівень соціальної маргіналізації таких осіб, запобігти експлуатації, сприяти дотриманню прав людини та водночас встановити прозорі правові відносини між державою та іноземцем [7].

Крім того, зазначена програма закладає правове підґрунтя для розробки та впровадження додаткових механізмів, які дозволятимуть, у виключних або гуманітарно зумовлених обставинах, ухвалювати рішення про легалізацію перебування окремих категорій осіб [8]. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності національної міграційної політики, забезпеченню балансу між міграційним контролем і дотриманням прав людини.

Отже, ми можемо виділити складнощі реалізації превентивних заходів у сфері забезпечення міграційної політики, зокрема через різноманітність соціальних, культурних, правових і психологічних характеристик іноземців, що впливають на їхню поведінку і значно ускладнюють процес виявлення та нейтралізації потенційних джерел кримінальної активності [12]. Другим важливим аспектом у сфері запобігання злочинності серед іноземців та осіб без громадянства є необхідність реалізації чітко структурованої соціально-економічної стратегії, що має передбачати створення сприятливих умов для інтеграції зазначених осіб у соціальне середовище приймаючої держави. Йдеться, зокрема, про забезпечення реального



доступу до ринку праці, надання соціальних гарантій, базових освітніх послуг та медичної допомоги на рівні, що гарантує дотримання основних прав людини [10].

Впровадження подібних інтеграційних заходів сприятиме зниженню ризику соціального відчуження іноземців, що, у свою чергу, є дієвим превентивним фактором щодо можливого вчинення правопорушень. Окрім цього, варто підкреслити важливість міждержавної співпраці у сфері регулювання міграційних процесів [13]. Ефективна комунікація між країною призначення та державами походження мігрантів має суттєве значення для формування стабільного соціального середовища не лише в державі перебування, а й у країнах, звідки прибувають мігранти [14]. У цьому контексті стабілізація соціально-економічної ситуації в країнах-донорах міграції виступає додатковим фактором зниження рівня потенційної небезпеки серед їх громадян за межами батьківщини. Отже, соціально орієнтована міграційна політика повинна бути комплексною, інтегрованою та спрямованою на створення безпечного й гармонійного суспільства. Таким чином, реалізація превентивних функцій ДМС України в умовах трансформаційних процесів потребує не лише внутрішньої інституційної реформи, а й розширення міжнародного співробітництва, посилення аналітичного потенціалу служби щодо вивчення міграційних ризиків і запровадження міждисциплінарного підходу до формування ефективної політики у сфері безпеки [15].

Список використаних джерел:

1. Мота А.Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. докт. юр. наук: 12.00.07. Львів, 2019. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1684/avtoreferatdysertaciyinazdobuttyanaukovogostupenyadoktorayurydychnyhnaukmotyaf-1.pdf> (дата звернення: 26.05.2025).
2. Про затверджено Положення про Державну міграційну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 року за № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.05.2025).
3. Протидія нелегальній міграції, як один із пріоритетних напрямків роботи ДМС. Головне управління ДМС у Харківській області: веб-сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/region/17713.html> (дата звернення: 26.05.2025).
4. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482 від 12 липня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10> (дата звернення: 26.05.2025).
5. Фріс П.Л. Криміногенні ризики і політика у сфері боротьби зі злочинністю. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. Одеса, 2013. № 5. С. 173–176. URL: file:///C:/Users/Letch/Downloads/Pbzz_2016_31_3.pdf (дата звернення: 30.03.2025).
6. Дракохруст Т.В. Правове забезпечення державної міграційної політики в Україні: монографія. Тернопіль: 2020. 416 с. С. 112–115.
7. Гурін Д. Правовий статус Державної міграційної служби України в забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 144–148.
8. Офіційний веб-сайт ДМС України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/legal-acts/zakon.html> (дата звернення: 26.05.2025).
9. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015. (дата звернення: 26.05.2025).
10. Конвенція про статус біженців : міжнародний документ від 28.07.1951 р. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення: 26.05.2025).
11. Європейська конвенція про громадянство: міжнародний документ від 06.11.1997 р. № ETSN166. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004#Text (дата звернення: 26.05.2025).



12. Журавель Я.В.. Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект. Прикарпатський юридичний вісник. Випуск 1(22), том 5, частина 1, 2018. С. 54–57. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1-5_2018/part_1/14.pdf (дата звернення: 26.05.2025).

13. Ronis Sh. R. Economic security: neglected dimension of national security? Center for Strategic Conferencing, Institute for National Strategic Studies. Washington, D. C. : National Defense University, 2011. 116 p. URL: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/economic-security.pdf> (дата звернення: 26.05.2025).

14. О. Г. Циганов, В. Т. Білоус, Р. А. Мартянова, Державна міграційна служба як суб'єкт реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2024. Вип. 3. 16 с. 175–188. С. 180 URL: <https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/269/290> (дата звернення: 26.05.2025).

15. С. Вітвіцький, В. С. Тулінов, О. М. Мердова та ін. Поліцейська діяльність : підручник. Київ : ВД Дакор, 2021. 372 с. URL: <https://dnuvs.in.ua/wp-content/uploads/2022/09/policzejska-diyalnist.pdf> (дата звернення 26.05.2025 р.).

