

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра права, національної безпеки та європейської інтеграції

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ
В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

Виконав студент 2 курсу
групи ППГЗ-2024
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми
«Публічна політика і управління
в умовах гібридних загроз»

_____ Сергій БИТЮЦЬКИЙ

Науковий керівник роботи:
доктор наук з державного управління,
доцент

_____ Тетяна КОВАЛЬОВА

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАК, СКОРОЧЕНЬ, ОДИНИЦЬ І ТЕРМІНІВ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ.....	7
1.1 Сутність та типологія міграційних процесів як об'єкта публічного управління	7
1.2 Засоби й інструменти цифрової трансформації.....	15
1.3 Гібридні загрози як дестабілізуючий фактор міграційної системи держави.....	21
Висновки до розділу 1.....	28
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	31
2.1 Нормативно-правове та інституціональне забезпечення міграційної політики України.....	31
2.2 Характеристика основних міграційних потоків в Україні в умовах воєнного стану.....	43
Висновки до розділу 2.....	51
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ.....	54
3.1 Модернізація Стратегії державної міграційної політики України з урахуванням гібридних загроз.....	54
3.2 Модернізація системи управління міграцією на засадах партнерства та цифровізації обліку.....	61
Висновки до розділу 3.....	85
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	89

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАК, СКОРОЧЕНЬ, ОДИНИЦЬ І ТЕРМІНІВ

ЄС – Європейський Союз

ВПО – внутрішньо переміщені особи

ДМС – Державна міграційна служба України

ДПСУ – Державна прикордонна служба України

ЄДДР – Єдиний державний демографічний реєстр

МВС – Міністерство внутрішніх справ

МЗС – Міністерство зовнішніх справ

МОМ – Міжнародна організація з міграції

УВКБ ООН – Управління Верховного комісара ООН у справах біженців

ВСТУП

Міграція є фундаментальною характеристикою сучасного світу, яка в умовах глобалізації перетворилася на стратегічний чинник розвитку держав. Однак для України питання управління міграційними процесами набуло екзистенційного значення. Повномасштабна збройна агресія РФ спричинила найбільшу міграційну кризу в Європі з часів Другої світової війни, трансформувавши міграцію з демографічного чи соціально-економічного явища на ключовий елемент національної безпеки.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю докорінного перегляду підходів до публічного управління в цій сфері. По-перше, ворог використовує міграційні потоки як гібридну зброю для дестабілізації суспільства та виснаження ресурсів держави. По-друге, масштаби внутрішнього переміщення та зовнішньої вимушеної міграції вимагають від держави переходу від реактивної моделі управління до проактивної, здатної забезпечити збереження людського капіталу та його повернення для повоєнної відбудови. По-третє, набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС вимагає повної гармонізації національної системи управління з європейськими стандартами, зокрема з Новим пактом про міграцію та притулок.

Чинна нормативно-правова та інституційна база, сформована переважно в довоєнний період, потребує модернізації для відповідності викликам воєнного стану та гібридних загроз. Усе це зумовлює необхідність наукового обґрунтування нових механізмів публічного управління міграційними процесами.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи публічного управління міграційними процесами в Україні в умовах гібридних загроз та воєнного стану.

Для досягнення мети поставлено такі *завдання*:

1. Розкрити сутність та типологію міграційних процесів як об'єкта публічного управління, акцентуючи на особливостях вимушеної міграції.

2. Проаналізувати теоретичні моделі та зарубіжний досвід управління міграцією (зокрема моделі Канади та ЄС) для імплементації кращих практик в Україні.

3. Визначити роль гібридних загроз як дестабілізаційного фактору міграційної системи.

4. Охарактеризувати нормативно-правове та інституціональне забезпечення міграційної політики України, виявивши його системні недоліки.

5. Дослідити специфіку основних міграційних потоків (ВПО та зовнішніх біженців) в умовах воєнного стану та їхній вплив на економічну безпеку держави.

6. Розробити пропозиції щодо модернізації публічного управління державною міграційною політикою України.

Об'єктом дослідження є державна міграційна політика України.

Предметом дослідження публічне управління міграційними процесами в Україні в умовах гібридних загроз

Методи дослідження. У роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів. Системний підхід дозволив розглянути публічне управління міграцією як цілісну систему. Метод теоретичного узагальнення та порівняльного аналізу використано для вивчення моделей управління в країнах ЄС та Північної Америки. Нормативно-правовий аналіз застосовано для оцінки законодавчої бази України. Статистичний метод дозволив оцінити масштаби міграційних потоків та їх вплив на економіку. Метод моделювання використано при розробці пропозицій щодо створення Єдиного державного реєстру міграційних даних.

Практична значущість одержаних результатів. Сформульовані в роботі пропозиції можуть бути використані органами державної влади для:

- оновлення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2030 року;

- вдосконалення законодавства у сфері протидії нелегальній міграції та інструменталізації міграційних потоків;
- розробки державних програм репатріації та реінтеграції українських громадян;
- покращення системи професійної підготовки кадрів для міграційної сфери.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ

1.1. Сутність та типологія міграційних процесів як об'єкта публічного управління

Міграція є однією з найбільш фундаментальних характеристик людського суспільства. Вона супроводжувала людство протягом усієї історії, будучи як рушійною силою розвитку цивілізацій, так і джерелом значних соціальних, економічних та політичних викликів. У сучасних умовах, особливо в контексті глобалізації, посилення економічної взаємозалежності та загострення безпекових загроз, міграційні процеси набувають стратегічного значення, перетворюючись на ключовий об'єкт публічного управління [14; 20].

З наукового погляду, міграція (від лат. *migratio* — переселення) визначається як будь-який територіальний рух населення, пов'язаний зі зміною постійного місця проживання на більш або менш тривалий термін. Міжнародна організація з міграції (МОМ) пропонує широке визначення, де мігрант – це будь-яка особа, яка переміщується або перемістилася через міжнародний кордон чи в межах держави, незалежно від її правового статусу, причин переміщення, а також тривалості перебування [40].

Проте для глибинного розуміння міграції як об'єкта управління, недостатньо розглядати її лише як фізичне переміщення.

Варто звернутися до еволюції теоретичних підходів, які пояснюють природу цього явища []:

1. Неокласична економічна теорія: розглядає міграцію як результат раціонального вибору індивіда, який прагне максимізувати свій дохід (Human Capital Theory). Згідно з цим підходом, публічне управління має

зосереджуватися на регулюванні ринку праці та рівня заробітних плат, оскільки саме диспропорції у доходах є основним драйвером руху [45].

2. Нова економічна теорія трудової міграції: стверджує, що рішення про міграцію приймається не індивідом ізольовано, а домогосподарством (сім'єю) [49]. Міграція тут виступає як стратегія диверсифікації ризиків: один член сім'ї їде за кордон, щоб забезпечити «страховку» для інших через грошові перекази (ремітansi). Для управління це означає необхідність врахування сімейного контексту та створення каналів для дешевих і безпечних переказів коштів.

3. Теорія міграційних мереж (Network Theory): Акцентує увагу на тому, що міграція є самопідтримуваним процесом. Коли перші мігранти облаштовуються в новій країні, вони знижують ризики та вартість переїзду для своїх земляків, формуючи діаспори [45]. Це пояснює феномен «ланцюгової міграції», який є складним для адміністративного регулювання, оскільки соціальні зв'язки часто виявляються сильнішими за візові обмеження.

4. Теорія подвійного ринку праці: Пояснює попит на мігрантів структурними потребами розвинених економік у дешевій робочій силі для виконання "непрестижних" робіт (так звані *3D-jobs: dirty, dangerous, demeaning*), які місцеве населення виконувати не бажає. Це ставить перед публічним управлінням завдання легалізації таких працівників для виведення їх з тіньового сектору [45].

У межах наукового дискурсу та публічного управління міграційний процес розглядається як багатоаспектне, динамічне явище, що охоплює не лише механічне переміщення, але й увесь комплекс суспільних відносин, які виникають до, під час і після самого переїзду [19]. До цих відносин належать:

- причини та мотиви: фактори, що спонукають до переїзду (економічні, політичні, екологічні, безпекові);
- адаптація та інтеграція: процеси входження мігрантів у нове суспільне середовище, що включає мовну підготовку, культурну орієнтацію та доступ до соціальних сервісів.

- правове регулювання: законодавчі норми, що визначають права та обов'язки мігрантів, процедури натуралізації та набуття громадянства [23];
- вплив на приймаюче та вихідне суспільство: демографічні (зміна вікової структури), економічні (вплив на ВВП та ринок праці) та культурні наслідки міграції [12].

Міграційні процеси є об'єктом публічного управління не лише через їхній масштаб, але й через їхню здатність кардинально впливати на національну безпеку, економічний розвиток, соціальну стабільність та демографічну структуру держави [2]. Завдання публічного управління полягає не стільки у повному контролі чи припиненні міграції (що неможливо в демократичному суспільстві), скільки у її упорядкуванні, мінімізації негативних ризиків та максимізації позитивних ефектів.

Особливе місце у розумінні міграції займає теорія факторів відштовхування та притягування. Ця теорія, обґрунтована Е. Лі, є базовою для формування управлінських рішень [44]. Публічне управління має впливати на обидві групи факторів, створюючи умови для повернення або утримання власних громадян та регулюючи в'їзд іноземців (вплив для зовнішніх суб'єктів).

Фактори відштовхування (наприклад, безробіття, політичні переслідування, війни, екологічні катастрофи) діють у країні походження. Фактори притягування (висока заробітна плата, верховенство права, соціальні гарантії, потреба в робочій силі) діють у країні призначення [44]. Однак, сучасна наука додає до цієї схеми «проміжні перешкоди», які є безпосереднім полем діяльності публічного управління: фізичні кордони, візові режими, вартість переїзду, бюрократичні бар'єри. Ефективне управління полягає в калібруванні цих перешкод: їх зниженні для бажаних категорій (інвестори, таланти) та підвищенні для небажаних (нелегали, злочинці).

Для ефективного публічного управління міграційними процесами необхідна їх класифікація, оскільки кожен тип міграції потребує окремого інституціонального, правового та політичного механізму реагування. Універсальні підходи тут не працюють: методи інтеграції трудових мігрантів є

непридатними для біженців, а контроль за студентською міграцією кардинально відрізняється від протидії торгівлі людьми. Складність сучасних міграційних потоків вимагає використання комплексної типології

Існують різні критерії для типологізації міграції. Наведемо деякі з них.

1. За територіальною ознакою [12]:

- зовнішня (міжнародна) міграція: переміщення через державні кордони.

Вона включає:

- *імміграцію* (в'їзд іноземців до країни);
- *еміграцію*: (виїзд громадян з країни);
- *рееміграцію, або зворотну міграцію* (повернення. Це важливий ресурс

для держави, оскільки реемігранти часто привозять новий досвід, капітал та технології).

- Внутрішня міграція: переміщення в межах однієї держави. В Україні історично важливим був рух «село-місто» (урбанізація), проте війна змінила цей вектор на рух «Схід/Південь – Захід/Центр», створюючи диспропорційне навантаження на інфраструктуру західних регіонів.

2. За правовим статусом [23]:

- легальна (регулярна) міграція, яка здійснюється відповідно до законодавства.

- нелегальна (ірегулярна) міграція: складний феномен, який варто розкласти на складові:

- незаконний перетин кордону (вхід поза пунктами пропуску);
- перевищення терміну перебування (легальний в'їзд, але нелегальне залишення після закінчення візи). Це найпоширеніший вид нелегальної міграції в Європі;
- нелегальне працевлаштування (легальне перебування (наприклад, туризм), але незаконна робота).

3. За якісним складом (інтелектуальна складова) [15]:

- «відтік мізків» (безповоротна втрата висококваліфікованих кадрів, що є загрозою для національної безпеки та економічного потенціалу країни-донора);

- «циркуляція мізків» (тимчасова міграція фахівців з поверненням, що сприяє трансферу знань).

- «марнування мізків» (ситуація, коли кваліфіковані мігранти працюють не за фахом на низькокваліфікованих роботах через невизнання дипломів, що є втратою людського капіталу як для особи, так і для приймаючої держави).

4. За мотивами та характером прийняття рішень:

- добровільна міграція (трудова, навчальна, сімейна, бізнес-міграція, «цифрові кочівники»);

- вимушена міграція (окрім класичних видів (біженці, евакуація), сьогодні виокремлюють нову категорію — кліматична міграція [32]. Це переміщення, спричинене змінами клімату, деградацією ґрунтів чи браком питної води. Хоча міжнародне право ще не повною мірою визнає статус «кліматичного біженця», публічне управління має готуватися до зростання таких потоків.

5. За терміном перебування:

- постійна міграція.
- тимчасова міграція.
- циркулярна міграція (багаторазове переміщення між двома країнами (сезонні роботи). ЄС активно просуває цей тип як взаємовигідний, оскільки він зменшує тиск на соціальну систему приймаючої країни, але забезпечує дохід мігранту) [14].

У контексті дослідження публічного управління в Україні, найбільш критичним є сегмент вимушеної міграції, що виникає внаслідок збройної агресії. Гібридна війна трансформує саму природу міграції: вона перестає бути лише гуманітарною проблемою і стає компонентом військово-політичної стратегії [27]. Цей вид міграції не є добровільним чи економічно вмотивованим, а виникає внаслідок збройної агресії, порушень прав людини та небезпеки, що прямо загрожує життю [18].

Саме гібридна агресія (що включає військові дії, інформаційно-психологічні операції, економічний тиск) має прямий і найсильніший вплив на

масові вимушені переміщення. Як зазначає К. Грінхілл, міграція може використовуватися як інструмент примусу у міждержавних відносинах [41]. Це перетворює управління даним типом міграції на кризове управління, яке має пріоритетно забезпечити безпеку, гуманітарну допомогу та соціальний захист.

Сучасна теорія безпеки (зокрема, праці К. Грінхілл) виділяє поняття «примусова інженерна міграція» або «міграція як зброя» [9]. Агресор (в даному випадку РФ та її сателіти) навмисно створює умови для масового витоку населення або організовує міграційні потоки третіх країн для:

- дестабілізації приймаючої сторони через створення хаосу на кордонах, перевантаження соціальної інфраструктури;
- політичного шантажу, вимагаючи поступок в обмін на зупинку потоку мігрантів;
- розколу суспільства, провокування ксенофобії, соціальних конфліктів та радикалізації політичних настроїв всередині країни-мішені;
- маскування диверсійної діяльності (використання потоків біженців для інфільтрації агентів спецслужб).

Публічне управління в таких умовах виходить за межі компетенції лише міграційних служб і потребує залучення розвідувальних, військових та правоохоронних органів (концепція *Comprehensive Security*) [8].

Розглянемо окремі категорії мігрантів.

Біженці та шукачі притулку: міжнародний та національний вимір. Статус біженців регулюється Конвенцією 1951 року та Протоколом щодо статусу біженців 1967 року [11; 25]. Біженець – це особа, яка внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань.

В умовах війни в Україні більшість українців, які виїхали за кордон, отримали статус тимчасового захисту в країнах ЄС, що є дещо відмінним від

статусу біженця, але також ґрунтується на принципі вимушеності переміщення. Ключовим принципом управління в такій ситуації є принцип невислання, однак масовий наплив українців до ЄС актуалізував Директиву про тимчасовий захист [34]. Це унікальний механізм, який дозволив оминати складну індивідуальну процедуру розгляду заявок на біженство, надавши миттєвий доступ до ринку праці, медицини та житла. Для української системи публічного управління це створює виклик «збереження зв'язку»: як адмініструвати своїх громадян, що перебувають під юрисдикцією інших держав, та стимулювати їхнє повернення після війни, запобігаючи перетворенню тимчасового захисту на постійну еміграцію [12; 19].

Внутрішньо переміщені особи (ВПО). Категорія внутрішньо переміщених осіб (ВПО) є критично важливою для України, оскільки є прямим наслідком російської агресії. Внутрішньо переміщена особа (ВПО) – це особа, яка була змушена залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини або природних чи техногенних катастроф, і яка не перетинала міжнародно визнаного державного кордону [21].

На відміну від біженців, ВПО залишаються під повним суверенітетом України, що покладає повну відповідальність за їхнє забезпечення на національні органи публічної влади (ДМС, Мінсоцполітики, місцеві обласні державні адміністрації). Управління ВПО в умовах затяжної війни потребує переходу від гуманітарного реагування (надання їжі, ковдр, тимчасового притулку) до політики розвитку та інтеграції [29].

Сьогодні обсяг внутрішнього переміщення в Україні є безпрецедентним [9]. Управління ВПО вимагає колосальних ресурсів для житлового забезпечення, медичного обслуговування, працевлаштування та інтеграції на нових територіях.

Основні проблеми управління ВПО:

- житлове питання. Це найбільш ресурсоемна частина. Потреба переходу від компактних поселень (шкіл, гуртожитків), які сприяють сегрегації, до індивідуальних житлових рішень;
- соціальна згуртованість, яка передбачає в тому числі управління конфліктами між ВПО та приймаючими громадами через конкуренцію за ресурси (робочі місця, місця в дитсадках);
- цифровізація обліку з використання реєстрів та платформи «Дія» для верифікації ВПО, що дозволяє державі оптимізувати бюджетні витрати та уникнути шахрайства з соціальними виплатами.

Управління міграцією в XXI столітті еволюціонує від поняття «*government*» (жорстке державне регулювання зверху вниз) до «*governance*» (багаторівневе врядування із залученням різних акторів) [32]. Специфіка об'єкта управління вимагає:

1. Міжвідомчої координації, адже міграція стосується не лише Міністерства внутрішніх справ чи Державної міграційної служби, а й Мінсоцполітики, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти й науки, Міністерства закордонних справ та економічного блоку уряду. Відсутність координації призводить до суперечливих політик [14].

2. Залучення недержавних акторів. Не слід забувати, що міграційна політика формується на державному рівні, але реалізується громадами. Громадські організації, волонтерські рухи та міжнародні донори часто є більш гнучкими та ефективними у наданні допомоги на місцях, ніж бюрократичний апарат. Завдання держави — створити рамки для їхньої діяльності.

3. Використання Big Data. Сучасне управління неможливе без аналітики даних (перетин кордону, мобільний трафік, транзакції) для прогнозування міграційних потоків та моделювання сценаріїв.

Отже, міграція як об'єкт публічного управління характеризується високим ступенем невизначеності та латентності. В умовах гібридної війни вона вимагає від держави здатності до резильєнтності — вміння системи адаптуватися до шоків навантажень, зберігаючи при цьому свої базові

функції та демократичні цінності [28]. Ураховуючи, що в умовах гібридних загроз міграція часто стає інструментом зовнішнього впливу, публічне управління повинне трансформуватися із суто адміністративного на безпеково-орієнтоване управління ризиками.

1.2. Теоретичні моделі та концепції публічного управління міграцією

У сучасних умовах глобалізації міграційні процеси стають одним із визначальних чинників соціально-економічного та політичного розвитку держав. Ефективність реагування на виклики, пов'язані з переміщенням населення, безпосередньо залежить від якості системи публічного управління. Розгляд теоретичних моделей та концепцій управління міграцією дозволяє не лише систематизувати наявні підходи, але й виокремити кращі практики, що можуть бути імплементовані в національну систему.

Публічне управління міграцією слід розглядати як системну діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, спрямовану на впорядкування міграційних потоків, захист прав мігрантів та забезпечення національних інтересів приймаючої країни. Теоретичне осмислення цього процесу базується на переході від парадигми контролю до парадигми управління, що передбачає не лише обмежувальні заходи, а й створення умов для реалізації позитивного потенціалу міграції.

Функційне навантаження системи публічного управління міграцією є багатограним. У науковій літературі прийнято виділяти такі базові функції:

1. Регулятивну функцію, яка полягає в розробці та впровадженні нормативно-правової бази, що визначає правила в'їзду, виїзду, перебування та працевлаштування іноземців. Це фундамент, на якому будується легітимність управлінського впливу.

2. Адміністративно-організаційну функцію, яка передбачає створення інституційної інфраструктури (міграційних служб, консульських установ,

центрів тимчасового розміщення) та забезпечення їх скоординованої роботи. Сюди також відноситься надання адміністративних послуг: видача віз, посвідок на проживання, дозволів на роботу.

3. Інформаційно-аналітичну функцію, що включає збір, обробку та аналіз статистичних даних про міграційні рухи. Без якісного моніторингу неможливе стратегічне планування. Сучасний етап розвитку цієї функції характеризується активним впровадженням цифрових інструментів та біометричних баз даних.

4. Соціально-інтеграційну функцію, спрямовану на адаптацію іммігрантів у приймаюче суспільство. Це включає мовну підготовку, професійну перекваліфікацію, доступ до медичних та освітніх послуг, а також заходи з протидії дискримінації та ксенофобії.

5. Безпекову функцію, яка полягає у виявленні та нейтралізації загроз національній безпеці, пов'язаних з нелегальною міграцією, торгівлею людьми та транскордонною злочинністю.

Ефективність реалізації зазначених функцій залежить від дотримання принципів публічного управління, які у демократичних суспільствах формують етичний та правовий каркас міграційної політики:

- принцип верховенства права та законності. Будь-які управлінські рішення щодо мігрантів повинні базуватися на чітких законодавчих нормах та міжнародних зобов'язаннях держави;
- принцип гуманізму та поваги до прав людини. Мігранти, незалежно від їхнього статусу, володіють невід'ємними правами. Управління не повинно принижувати гідність особи.
- принцип національного суверенітету. Держава зберігає за собою право визначати умови допуску іноземців на свою територію, виходячи з власних національних інтересів (економічних, демографічних, безпекових).
- принцип диференціації. Передбачає застосування різних підходів до різних категорій мігрантів (біженці, трудові мігранти, студенти, інвестори) залежно від мети їхнього перебування та потреб держави.

- принцип субсидіарності та децентралізації. Особливо актуальний для країн із федеративним устроєм або розвиненим місцевим самоврядуванням, де питання інтеграції мігрантів вирішуються на рівні громад, які безпосередньо стикаються з наслідками міграції.

У світовій практиці вироблено кілька концептуальних моделей, що описують підходи держави до взаємодії з мігрантськими спільнотами, які визначають архітектуру публічного управління в країні:

1. Модель асиміляції (французька модель). Базується на ідеї повної адаптації мігранта до культурних і політичних норм приймаючого суспільства. Публічне управління тут спрямоване на нівелювання етнічних відмінностей у публічній сфері. Мігрант розглядається насамперед як індивід, громадянин, а не як представник етнічної групи.

2. Модель мультикультуралізму (Канадська/Британська модель). Визнає право мігрантів на збереження власної культурної ідентичності. Публічне управління фокусується на підтримці культурного різноманіття, боротьбі з дискримінацією та забезпеченні рівних можливостей при збереженні етнічних особливостей. Держава виступає арбітром між різними громадами.

3. Модель виключення або гостьових працівників (німецька модель 2-ї пол. XX ст.). Передбачала тимчасове залучення робочої сили без надання перспектив повноцінної інтеграції та громадянства. Хоча сьогодні ця модель у чистому вигляді рідко застосовується в демократіях, її елементи зберігаються в програмах циркулярної міграції.

Класична типологія міграційних режимів у сучасних дослідженнях піддається переосмисленню [43]. Науковці зазначають, що в чистому вигляді ці моделі трансформувалися. Наприклад, Німеччина відійшла від моделі «Gastarbeiter» до активного залучення кваліфікованих кадрів, а країни традиційного мультикультуралізму (Канада, Велика Британія) все більше акцентують увагу на громадянській інтеграції.

Для України критично важливим є вивчення досвіду країн, які досягли значних успіхів у побудові ефективних систем управління міграцією. Найбільш

репрезентативними в цьому контексті є моделі Канади (як приклад селективної імміграції) та країн Європейського Союзу (як приклад багаторівневого управління).

Канадська система публічного управління міграцією вважається однією з найефективніших у світі завдяки чіткій орієнтації на економічний прагматизм та залучення людського капіталу. Міграція розглядається Канадою не як проблема, а як інструмент економічного зростання та демографічної стабілізації. Управління базується на проактивному відборі кандидатів, які мають найбільші шанси на успішну економічну інтеграцію.

Серед механізмів публічного управління міграцією слід назвати такі:

1. Система «Express Entry» [33]. Це електронна платформа управління заявами на постійне проживання. Вона ранжує кандидатів за сукупністю факторів (вік, освіта, досвід роботи, знання мов) та автоматизує процес відбору. Це приклад диджиталізації публічного управління, що забезпечує прозорість та швидкість обробки даних.

Ключовою особливістю канадської моделі є використання бальної системи оцінки. Кількість балів залежить від того, чи подаєтесь ви самі, чи з чоловіком/дружиною. Якщо особа подається з партнером, ваші особисті бали за ці фактори трохи менші, але партнер може додати бали за свої показники. Так, максимальна кількість балів дається у віці 20–29 років. Після 29 років ви втрачаєте приблизно 5-6 балів за кожен рік народження. Після 45 років бали за вік не нараховуються.

Для отримання балів за освіту диплом, отриманий не в Канаді, має бути евалюований через спеціальну систему оцінювання дипломів у Канаді.

2. Децентралізація. Канада демонструє високий рівень розподілу повноважень. Федеральний уряд встановлює загальні стандарти та квоти, проте провінції мають право номінувати мігрантів, які відповідають специфічним потребам регіональних ринків праці. Це дозволяє уникнути диспропорції в розселенні мігрантів та задовольняти потреби менш населених територій.

3. Інтеграційна інфраструктура. Держава фінансує розгалужену мережу неурядових організацій, які надають послуги з адаптації ще до прибуття мігранта в країну або одразу після нього.

Таким чином, канадська модель демонструє ефективність поєднання жорсткого фільтру на вході (селекція) з м'якою підтримкою всередині країни (інтеграція), що забезпечується тісною співпрацею федерального центру, регіонів та громадського сектору.

Управління міграцією в ЄС є складним феноменом через поєднання наднаціонального та національного рівнів регулювання. Це так звана модель «розділеного суверенітету», яка має кілька рівнів.

Наднаціональний рівень: ЄС формує спільну політику щодо притулку та охорони кордонів. Ключовими інструментами тут виступають:

- Агентство Frontex. Забезпечує координацію управління зовнішніми кордонами ЄС, що є прикладом інституціоналізації колективної безпеки.
- Дублінський регламент. Визначає правила розгляду клопотань про притулок, спрямовані на уникнення «асайлум-шопінгу» (коли біженець подає заявки в декілька країн одночасно).
- Директива про «Блакитну карту» (EU Blue Card). Спроба створити загальноєвропейський механізм залучення висококваліфікованих фахівців, конкуруючи з США та Канадою.

Національний рівень: незважаючи на уніфікацію, країни-члени зберігають контроль над обсягами трудової міграції.

Так, наприклад, Німеччина пройшла шлях від концепції «ми не країна імміграції» до прийняття у 2019 році закону про імміграцію кваліфікованих кадрів (Fachkräfteeinwanderungsgesetz). Німецький досвід цікавий посиленням ролі професійного навчання та визнання іноземних кваліфікацій як елементу публічного управління. Також важливою є система розподілу шукачів притулку між федеральними землями, що забезпечує справедливий розподіл навантаження на соціальну інфраструктуру.

Країни Південної Європи часто стикаються з викликами нелегальної міграції через морські кордони, тому їхні моделі управління значно більше сфокусовані на контрольно-безпековому аспекті та співпраці з країнами-транзитерами (екстерналізація кордонів).

Специфіка європейського підходу полягає у складному балансуванні між потребою в робочій силі (через старіння населення), необхідністю виконання гуманітарних зобов'язань (прийом біженців) та політичним тиском правих партій, які вимагають обмеження міграції. На відміну від Канади, де міграція переважно планована, ЄС часто змушений діяти в режимі реактивного управління кризами (як це було під час міграційної кризи 2015 року).

Аналіз теоретичних моделей та зарубіжного досвіду дозволяє сформулювати ключові тренди в публічному управлінні міграцією, релевантні для України:

1. Перехід до сервісної моделі. Сучасне управління міграцією неможливе виключно поліцейськими методами. Ефективна система передбачає надання якісних адміністративних послуг, що робить легальну міграцію більш привабливою, ніж нелегальну.

2. Селективність та економічна доцільність. Досвід Канади та реформованої політики Німеччини доводить, що міграційна політика має бути тісно пов'язана зі стратегією економічного розвитку та ринком праці. Впровадження елементів бальної системи або чітких критеріїв професійної кваліфікації дозволяє державі керувати якістю міграційних потоків.

3. Важливість інтеграції. Управлінський цикл не завершується видачею дозволу на проживання. Досвід ЄС показує, що відсутність ефективних програм соціальної та культурної інтеграції призводить до маргіналізації мігрантів та створення «паралельних суспільств», що в довгостроковій перспективі загрожує національній безпеці.

4. Диджиталізація процесів. Використання електронних реєстрів, біометрії та онлайн-сервісів для подачі документів є глобальним стандартом, який забезпечує прозорість управління та мінімізує корупційні ризики.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що публічне управління міграцією еволюціонує від простого адміністрування кордонів до складного механізму управління людським капіталом. Для України, яка перебуває в умовах демографічної кризи та значних міграційних втрат, імплементація принципів проактивного, людиноцентричного та економічно обґрунтованого управління міграцією (за прикладом розглянутих моделей) є нагальною необхідністю для повоєнного відновлення.

1.3. Гібридні загрози як дестабілізуючий фактор міграційної системи держави

Сучасна геополітична реальність характеризується фундаментальною трансформацією природи конфліктів. Традиційне військове протистояння поступається місцем складним, багатовимірним стратегіям, де межа між станом війни та миру розмивається. У цьому контексті міграційна система держави, яка традиційно розглядалася крізь призму соціально-економічного регулювання та демографії, стає об'єктом цілеспрямованих ворожих впливів. Вивчення гібридних загроз у міграційній сфері є критично важливим для формування стійкої системи публічного управління, здатної захистити національні інтереси в умовах невизначеності.

Перш ніж аналізувати механізми дестабілізації, необхідно визначити сутнісне наповнення поняття «гібридна загроза». У науковому дискурсі та нормативних документах НАТО та ЄС гібридні загрози визначаються як сукупність скоординованих і синхронізованих дій (військових, політичних, економічних, кібернетичних та інформаційних), спрямованих на вразливі місця демократичних держав та державних установ [35; 42].

На нормативному рівні феномен гібридності загроз зафіксовано у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента від 14 вересня 2020 року № 392/2020. Документ визначає, що Російська Федерація

для досягнення власних політичних цілей використовує не лише воєнні, а й невоєнні засоби, що є сутністю гібридної війни.

Варто зазначити, що Стратегія відносить «неконтрольовану масову міграцію» до переліку актуальних загроз національній безпеці (розд. II, п. 9), ставлячи її в один ряд з демографічною кризою та розшаруванням суспільства. Це підтверджує тезу про те, що держава розглядає міграційні процеси не лише як соціально-економічне явище, а і як простір, де формуються виклики для державного суверенітету та суспільної стійкості.

Ключовою характеристикою гібридної загрози є її синергетичний ефект: використання міграційного чинника не відбувається ізольовано, а поєднується з інформаційними атаками, дипломатичним тиском та кібервпливом.

Для сфери публічного управління міграцією гібридна загроза характеризується такими ознаками:

1. Латентність. Агресор часто заперечує свою причетність до організації міграційних потоків, маскуючи їх під природні гуманітарні кризи.
2. Асиметричність. Використання мігрантів є відносно дешевим інструментом для агресора, тоді як держава-ціль змушена витратити колосальні ресурси (фінансові, людські, репутаційні) для реагування на кризу.
3. Спрямованість на розмивання легітимності. Метою є не захоплення території, а створення внутрішнього розколу в суспільстві та підрив довіри до державних інституцій.

В українському законодавстві, зокрема в Законі України «Про національну безпеку України» [22], гібридні загрози розглядаються як комплексні виклики. Однак саме міграційний аспект потребує глибшого теоретичного осмислення, оскільки традиційні бюрократичні механізми (міграційні служби, прикордонний контроль) часто виявляються не готовими до реагування на штучно спровоковані кризи.

На нормативному рівні феномен гібридності загроз чітко зафіксовано у Стратегії національної безпеки України [29]. Документ визначає, що Російська Федерація для досягнення власних політичних цілей використовує не лише

воєнні, а й невоєнні засоби, що є сутністю гібридної війни. Варто зазначити, що Стратегія відносить «неконтрольовану масову міграцію» до переліку актуальних загроз національній безпеці (розд. II, п. 9), ставлячи її в один ряд з демографічною кризою та розшаруванням суспільства. Це підтверджує тезу про те, що держава розглядає міграційні процеси не лише як соціально-економічне явище, а і як простір, де формуються виклики для державного суверенітету та суспільної стійкості.

Центральним елементом гібридного впливу в досліджуваній сфері є феномен, який у західній науковій літературі отримав назву «weaponization of migration» (перетворення міграції на зброю) або «coercive engineered migration» (примусова інспірована міграція) [41]. Фундаментальне дослідження цього явища здійснила дослідниця Келлі Грінхілл, яка визначила його як «навмисне створення, маніпулювання та використання міграційних потоків для досягнення політичних, військових та економічних цілей».

Сутність інструменталізації полягає у тому, що держава-агресор (або недержавний актор) використовує людей як важіль тиску на іншу державу. Механізм дії цієї загрози на систему публічного управління можна описати через модель «виклику-відповіді», де агресор ставить державу-ціль перед складним вибором, кожен варіант якого несе негативні наслідки.

По-перше, це гуманітарна дилема. Якщо держава-ціль закриває кордони та застосовує силу для стримування потоку, агресор розгортає інформаційну кампанію, звинувачуючи її у порушенні прав людини та міжнародних конвенцій. Це завдає удару по міжнародному іміджу та «м'якій силі» держави.

По-друге, дилема безпекова. Якщо держава відкриває кордони для прийому мігрантів, це призводить до перевантаження системи соціального забезпечення, зростання злочинності, проникнення диверсійних груп та радикалізації місцевого населення.

Міграція як зброя може використовуватися в різний спосіб.

Так, для дестабілізації ситуації створюється хаос на кордонах для відволікання уваги спецслужб та збройних сил від інших подій. Яскравим

прикладом є штучна міграційна криза на кордонах Білорусі з Польщею, Литвою та Латвією у 2021 році. У цьому разі міграційна система країн ЄС зазнала безпрецедентного тиску не через природні причини, а через організовану доставку мігрантів до кордону силовими структурами суміжної держави.

Економічна міграція може бути інструментом тиску, як, наприклад погрози заповнити країну біженцями в обмін на фінансові дотації або політичні поступки.

Також міграція може використовуватися для інфільтрації агентів впливу, коли канали легальної або нелегальної міграції застосовуються для заведення на територію держави співробітників спецслужб, провокаторів або бойовиків під виглядом шукачів притулку. Практична реалізація цієї загрози підтверджується даними спецслужб. Так, Агентство внутрішньої безпеки Польщі у звітах 2021–2023 років вказувало на виявлення осіб, пов'язаних з російськими спецслужбами, які намагалися потрапити до ЄС під виглядом біженців. Речник міністра-координатора спецслужб Польщі Станіслав Жарин у своїй доповіді зазначив, що близько 20% перевірених мігрантів, які штурмували кордон, мали «небезпечні зв'язки» (бойовий досвід, участь у парамілітарних формуваннях, зв'язки з спецслужбами РФ) [54]. Більше того, у 2023 році Агентство внутрішньої безпеки Польщі викрило шпигунську мережу РФ, частина учасників якої легалізувалася в країні під виглядом біженців з України та Білорусі. Їхнім завданням був моніторинг залізничних вузлів та аеропорту Ясьонка (Жешув), через який проходить допомога Україні.

Аналогічні виклики фіксує і Служба безпеки України: ворог систематично використовує евакуаційні потоки та статус внутрішньо переміщеної особи (ВПО) для легендування агентів, диверсантів та коригувальників вогню, які намагаються розчинитися серед цивільного населення у тилкових регіонах.

Для публічного управління це означає необхідність переходу від реактивної моделі (реагування на факт прибуття) до проактивної (розвідка, прогнозування, превентивна дипломатія). Традиційні інструменти міграційної

політики — квоти, візи, реадмісія — стають неефективними проти гібридного агресора, який свідомо ігнорує міжнародне право.

Невід’ємною складовою гібридної війни є інформаційно-психологічні операції (ІПСО), які в контексті міграції мають двовекторну спрямованість: вплив на самих мігрантів та вплив на суспільство приймаючої країни.

Для впливу на мігрантів агресор активно використовує соціальні мережі, месенджери та закриті групи для поширення дезінформації серед потенційних мігрантів. Створюються хибні наративи про «легкість перетину кордону», «гарантоване житло та виплати», «автобуси, що чекають на кордоні». Такі операції мають за мету: мобілізувати великі маси людей у короткий термін, спрямувати потоки у конкретні географічні точки (наприклад, на вразливі ділянки кордону), спровокувати агресивну поведінку мігрантів щодо прикордонників, переконуючи їх, що силовий прорив є єдиним способом потрапити до омріяної країни.

Цей аспект перетворює управління міграцією на боротьбу з фейками. Державні органи змушені витратити ресурси на контрпропаганду в країнах походження мігрантів, що вимагає нових компетенцій від службовців міграційних відомств.

Найбільш небезпечним аспектом для внутрішньої стабільності є вплив на суспільство приймаючої держави як об’єкт дестабілізації. Гібридний агресор використовує міграційну тему як каталізатор соціальної поляризації. Застосовується тактика «рефлексивного управління», коли через медіа-канали одночасно транслуються полярні наративи: для консервативної частини суспільства поширюються лякаючі історії про злочинність мігрантів, загрозу втрати національної ідентичності, тероризм, що стимулює зростання праворадикальних настроїв, недовіру до уряду та вимоги «закрити все»; для ліберальної частини суспільства поширюються кадри жорсткого поводження прикордонників з жінками та дітьми (часто постановочні або вирвані з контексту). Мета цього — звинуватити власну державу в негуманності та фашизмі.

Результатом такого впливу стає збій у системі прийняття рішень. Публічна адміністрація опиняється під перехресним вогнем критики: будь-яке рішення (прийняти мігрантів чи депортувати їх) викликає масові протести та соціальне збурення. Це підриває легітимність влади та руйнує соціальну згуртованість, що і є кінцевою метою гібридної війни.

Наявність описаних загроз вимагає перегляду архітектури публічного управління міграцією. Можна виділити такі дестабілізуючі наслідки для системи:

1. Інституціональне перевантаження. Раптове, штучно створене зростання кількості мігрантів призводить до колапсу адміністративних послуг. Системи обробки заяв на притулок, центри розміщення, суди не можуть впоратися з навантаженням, що призводить до управлінського хаосу.

2. Ресурсне виснаження. Кошти, які мали б йти на розвиток інфраструктури, освіти чи медицину, екстрено переспрямовуються на укріплення кордону, утримання таборів для мігрантів та оплату понаднормової роботи силових структур.

3. Розмивання правового поля, коли держава змушена вдаватися до екстраординарних заходів (введення надзвичайного стану, витіснення мігрантів), які можуть суперечити чинному законодавству або міжнародним зобов'язанням. Це створює правові колізії та послаблює верховенство права.

Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (Frontex) у своєму щорічному аналізі ризиків (Risk Analysis) неодноразово вказувало на практику використання міграційних маршрутів терористичними угрупованнями. Хрестоматійним прикладом інфільтрації, який змінив підходи до безпеки в ЄС, стали теракти в Парижі 2015 року. Розслідування підтвердило, що щонайменше двоє виконавців терактів потрапили до Європи через «Балканський маршрут», використовуючи підроблені сирійські паспорти та змішавшись із потоком біженців. Цей прецедент довів, що в умовах масової неконтрольованої міграції система фільтрації на кордоні часто дає збій, чим користуються ворожі суб'єкти [38].

В умовах повномасштабної агресії РФ проти України, міграційний чинник також використовується як гібридна зброя. Масова депортація українців з окупованих територій до РФ, створення нестерпних умов життя для провокування виїзду населення в ЄС (з метою перевантаження європейської соціальної системи та зменшення підтримки України) — все це є елементами стратегії *weaponization of migration*. З початком повномасштабного вторгнення у 2022 році тактика РФ еволюціонувала у спробу глобального шантажу або «експорту кризи». Свідомі бомбардування житлових кварталів та блокування евакуаційних коридорів у бік підконтрольної Україні території (наприклад, під час облоги Маріуполя) мали на меті безальтернативно спрямувати багатомільйонний потік біженців до країн ЄС. Стратегічний задум Кремля полягав у перевантаженні європейської соціальної інфраструктури, провокуванні «втоми від України» та посиленні позицій євроскептичних сил, що в перспективі мало б зруйнувати єдність Заходу та зменшити військову підтримку Києва.

Особливим елементом примусового управління міграцією з боку РФ стало створення системи так званих «фільтраційних таборів». У системі координат гібридної війни цей механізм виступає інструментом тоталітарного контролю та «демографічної інженерії». Через жорстокі процедури фільтрації агресор здійснює селекцію населення: громадяни з проукраїнською позицією піддаються репресіям, тоді як інша частина примусово депортується у віддалені та депресивні регіони РФ. Фактично, фільтраційні заходи є формою організованого державного кіднепінгу та порушенням IV Женевської конвенції, що перетворює управління міграційними потоками на воєнний злочин.

У Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, прямо вказується на дестабілізуючий вплив зовнішньої агресії на систему управління міграцією. У тексті Стратегії зазначено: «Воєнна агресія проти України та тимчасова окупація частини її території призвели до виникнення нових загроз національній безпеці у міграційній сфері, безпрецедентних за масштабами переміщень населення» [28]. Документ акцентує увагу на тому, що

традиційні механізми управління потребують адаптації до умов, коли міграція провокується штучно, внаслідок бойових дій та окупації. Це створює нормативне підґрунтя для запровадження нових інструментів безпекового контролю над міграційними потоками.

Отже, підсумовуючи, слід зазначити, що гібридні загрози докорінно змінюють контекст публічного управління міграцією. Міграція перестає бути виключно гуманітарним чи соціально-економічним процесом і набуває ознак безпекового фактору. Феномен використання міграції як зброї є потужним інструментом дестабілізації, який використовує вразливість демократичних процедур та відритість суспільств.

Інформаційно-психологічний вплив, що супроводжує штучні міграційні кризи, спрямований на руйнування довіри до державних інституцій та розкол суспільства. Відтак, ефективне публічне управління в сучасних умовах вимагає впровадження концепції «всеосяжної оборони», де міграційна служба, прикордонники, розвідка, органи соціального захисту та комунікаційні підрозділи діють як єдиний організм. Протидія гібридним загрозам у цій сфері потребує не лише укріплення фізичних кордонів, але й посилення інформаційної стійкості суспільства та гнучкості управлінських рішень.

Висновки до розділу 1

На основі проведеного аналізу теоретико-методологічних засад публічного управління міграційними процесами можна зробити такі висновки.

Міграція у сучасному світі еволюціонувала з процесу механічного переміщення населення у складне соціально-політичне явище, що охоплює комплекс суспільних відносин та має стратегічне значення для держави. Ефективне публічне управління міграцією неможливе без урахування еволюції теоретичних підходів (від неокласичних економічних теорій до теорії міграційних мереж) та чіткої типологізації міграційних потоків. Для України

критично важливим є сегмент вимушеної міграції, спричиненої збройною агресією, що вимагає переходу до кризового менеджменту.

Сучасне публічне управління міграцією переходить від жорсткого регулювання («government») до багаторівневого врядування («governance») із залученням широкого кола акторів. Ключовими функціями системи є не лише регулятивна та безпекова, але й соціально-інтеграційна та інформаційно-аналітична. Аналіз світових моделей демонструє, що найбільш ефективними для наслідування є канадська модель (селективність, бальна система, економічний прагматизм) та модель ЄС (багаторівневність, захист кордонів через Frontex), які базуються на принципах сервісності, диджиталізації та інтеграції.

В умовах сучасних геополітичних конфліктів міграційна сфера стала об'єктом цілеспрямованих ворожих впливів, що визначається поняттям «інструменталізація міграції» або «weaponization of migration». Агресор використовує штучно створені міграційні кризи для дестабілізації, політичного шантажу, виснаження ресурсів приймаючої держави та маскування розвідувальної діяльності. Російська Федерація застосовує міграційний чинник проти України та ЄС як елемент гібридної агресії, поєднуючи його з інформаційно-психологічними операціями для розколу суспільства.

Наявність гібридних загроз вимагає трансформації публічного управління міграцією від реактивної моделі до проактивної, орієнтованої на управління ризиками. Ефективна протидія передбачає впровадження концепції «всеосяжної оборони», посилення міжвідомчої координації, використання Big Data для прогнозування потоків та забезпечення інституційної резильєнтності держави перед шокowymi навантаженнями.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Нормативно-правове та інституціональне забезпечення міграційної політики України

Ефективність функціонування системи публічного управління міграцією безпосередньо залежить від якості нормативно-правового регулювання та архітектури інституціонального забезпечення. В умовах повномасштабної війни та курсу на європейську інтеграцію вітчизняна модель управління міграційними процесами проходить складний етап трансформації від пострадянської системи контролю до сервісно-орієнтованої європейської моделі безпеки та мобільності.

Аналіз забезпечення міграційної політики доцільно проводити через призму двох взаємопов'язаних складових: нормативно-правової бази (системи законів і підзаконних актів) та інституціонального механізму (системи органів державної влади).

Правове поле, що регулює міграційні процеси в Україні, є багаторівневим ієрархічним комплексом, який базується на принципах верховенства права, законності та пріоритету прав людини. Фундаментом цієї системи є Конституція України. Зокрема, стаття 26 Основного Закону гарантує іноземцям та особам без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, ті ж самі права і свободи, а також покладає на них такі ж обов'язки, як і на громадян України (за винятками, встановленими Конституцією). Стаття 33 закріплює право кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, а також право вільно залишати територію України.

Другим рівнем є міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які згідно зі ст. 9 Конституції є частиною національного законодавства. Серед ключових документів слід виділити:

- Конвенцію про статус біженців 1951 року та Протокол до неї 1967 року;
- Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів [7];
- Угоду про асоціацію між Україною та ЄС (зокрема, розділи, що стосуються юстиції, свободи та безпеки) [30].

Третій рівень становить національне галузеве законодавство, яке можна умовно поділити на кілька блоків:

1. Блок загального статусу. Центральне місце посідає Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011). Цей нормативний акт визначає правові основи перебування іноземців в Україні, підстави для видачі посвідок на тимчасове та постійне проживання, а також механізми примусового повернення та видворення. Важливо зазначити, що закон постійно вдосконалюється, зокрема у напрямку цифровізації послуг.

2. Блок імміграції. Закон України «Про імміграцію» регулює умови надання дозволів на імміграцію (постійне проживання) в межах квоти імміграції або поза нею. Цей закон є інструментом довгострокового демографічного регулювання.

3. Блок притулку та захисту. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» імплементує міжнародні стандарти захисту. Однак в умовах війни цей інститут зіткнувся з колізією: Україна з країни призначення перетворилася на країну походження біженців, що вимагає переосмислення підходів до надання притулку іноземцям в Україні в умовах воєнного стану.

4. Блок прикордонного контролю. Закон України «Про прикордонний контроль» та «Про Державну прикордонну службу України» визначають процедурні аспекти перетину кордону, що є "фільтром" міграційної системи.

На окрему увагу в ретроспективі формування нормативно-правового базису заслуговує процес виконання Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом [17]. Цей процес став потужним зовнішнім драйвером модернізації не лише міграційного, а й суміжного законодавства, змусивши державу у стислі терміни імплементувати понад 140 технічних критеріїв ЄС.

Найвагомішим досягненням цього етапу стало створення законодавчого підґрунтя для безпеки ідентифікації особи. Прийняття Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» дозволило запровадити біометричні документи (паспорти з безконтактним електронним носієм). Це забезпечило відповідність української паспортної системи стандартам ІКАО та вимогам безпеки ЄС, мінімізуючи ризики фальсифікації ідентичності — однієї з ключових загроз у сфері нелегальної міграції.

Крім того, «безвізовий пакет» реформ торкнувся фундаментальних прав людини. Внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо прямої заборони дискримінації у трудовій сфері за будь-якою ознакою (включаючи сексуальну орієнтацію, расу, політичні переконання) стало маркером наближення правового поля України до європейських стандартів. Паралельно відбулося посилення інституційної спроможності у сфері захисту персональних даних: вдосконалення профільного закону та розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини стали необхідною умовою для налагодження оперативного обміну інформацією з міграційними та правоохоронними органами країн-членів ЄС.

Суттєвим викликом для нормативної бази стало введення воєнного стану у лютому 2022 року. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» та відповідні постанови Кабінету Міністрів (зокрема постанова № 57 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України») тимчасово змінили режим реалізації конституційних прав,

обмеживши виїзд окремих категорій громадян (військовозобов'язаних чоловіків) та спростивши процедури в'їзду гуманітарних вантажів.

Окремим вектором трансформації нормативно-правового забезпечення в умовах воєнного стану стала легалізація механізмів екстериторіального надання адміністративних послуг. Критичне зростання навантаження на консульські установи України в країнах ЄС, спричинене масовим переміщенням громадян, вимагало від Уряду невідкладних рішень для уникнення колапсу системи документування. Відповіддю на цей виклик стало прийняття низки нормативних актів, ключовим з яких є Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2022 р. № 1202 [6], яка розширила географію експериментального проєкту, започаткованого Постановою № 678 [24].

Цей нормативний акт створив унікальний прецедент у сфері публічного управління, дозволивши Державній міграційній службі (через її комерційного провайдера — ДП «Документ») відкривати філії та мобільні пункти обслуговування за межами митної території України. Юридична конструкція «експериментального проєкту» дозволила обійти бюрократичні обмеження дипломатичного протоколу та швидко розгорнути мережу центрів «Паспортний сервіс» у Польщі, Німеччині, Чехії, Іспанії, Італії, Словаччині та Туреччині.

З погляду адміністративного права, Постанова № 1202 змінила суб'єктну архітектуру надання послуг за кордоном. Якщо раніше монополія на видачу паспортів належала виключно консульським посадовим особам МЗС, то нові норми делегували технічну частину процесу (прийом заяв, зняття біометричних даних, видачу готових бланків) працівникам ДП «Документ». При цьому владна функція — прийняття рішення про ідентифікацію особи та друк документа — залишилася за посадовими особами ДМС на території України, що здійснюється дистанційно через захищені канали Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР).

Така нормативна новела дозволила не лише забезпечити конституційне право мільйонів громадян на отримання документів (ID-карток, закордонних паспортів, посвідчень водія) в умовах вимушеної еміграції, але й

продемонструвала гнучкість національної правової системи. Фактично, Україна стала однією з перших держав світу, яка реалізувала концепцію «сервісного суверенітету», коли державна послуга фізично слідує за громадянином в іншу юрисдикцію, зберігаючи при цьому повний контроль над персональними даними та безпековими процедурами.

Попри розгалуженість, нормативно-правова база характеризується певною фрагментарністю. В Україні досі відсутній єдиний кодифікований акт (наприклад, Міграційний кодекс), який би уніфікував усі процедури. Натомість діє Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, яка визначає вектори розвитку, хоча її реалізація суттєво ускладнена війною.

Інституціональний механізм реалізації міграційної політики в Україні побудований за принципом функційного розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади. Його структура відповідає класичній моделі публічного адміністрування, де виокремлюються рівні формування політики (політичний) та реалізації політики (адміністративний).

Ключовим суб'єктом інституціональної системи є Кабінет Міністрів України, який, як вищий орган виконавчої влади, спрямовує та координує роботу міністерств, затверджує квоти імміграції та приймає підзаконні акти (постанови), що деталізують процедури.

Міністерство внутрішніх справ України відіграє роль головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. Саме через Міністра внутрішніх справ спрямовується діяльність міграційної та прикордонної служб. МВС розробляє законопроекти та стратегічні документи, визначаючи "правила гри".

Державна міграційна служба України (ДМС) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику. Це «серце» міграційної системи. До основних функцій ДМС належать:

- ідентифікація та документування: видача паспортів громадянина України (внутрішніх та закордонних), що є основою для управління мобільністю громадян. Впровадження Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР) стало революційним кроком у цьому напрямі;

- адміністрування іноземців: прийняття рішень про надання дозволів на імміграцію, оформлення посвідок на проживання, продовження строку перебування;

- управління системою притулку: розгляд заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

- протидія нелегальній міграції: виявлення порушників міграційного законодавства, прийняття рішень про примусове повернення та видворення.

Структура ДМС включає центральний апарат та територіальні органи (управління в областях) і підрозділи (районні відділи). Така розгалуженість дозволяє забезпечити доступність адміністративних послуг.

Масштаби навантаження на адміністративну систему ДМС яскраво ілюструють статистичні показники останнього звітного періоду. За офіційними даними МВС, протягом 2023 року підрозділами міграційної служби було оформлено понад 2,7 мільйона паспортів громадянина України для виїзду за кордон та близько 1,4 мільйона ID-карток (паспортів громадянина України) [1].

Варто зазначити, що попит на послуги документування залишається стабільно високим, хоча і дещо знизився порівняно з ажіотажним 2022 роком. Значна частина цих документів була видана через закордонні філії ДП «Документ», що підтверджує тезу про екстериторіальну трансформацію української міграційної системи.

Державна прикордонна служба України (ДПСУ) є суб'єктом інтегрованого управління кордонами. У контексті міграційної політики її роль полягає у:

- здійсненні прикордонного контролю та пропуску осіб через державний кордон;
- первинній ідентифікації шукачів притулку на кордоні;

- протидії транскордонній злочинності та торгівлі людьми;
- веденні баз даних про перетин кордону (система «Гарт», взаємодія з базами Інтерполу). В умовах війни ДПСУ фактично стала головним регулятором міграційних потоків на вхід і вихід, беручи на себе функцію фільтрації загроз національній безпеці.

Діяльність Державної прикордонної служби України в умовах воєнного стану характеризується зміщенням акцентів у структурі правопорушень. Якщо до 2022 року основним викликом була нелегальна міграція іноземців в Україну (або транзитом до ЄС), то наразі пріоритетом є контроль виїзду громадян України.

Згідно з підсумками 2023 року, органи охорони державного кордону відмовили у пропуску через кордон понад 48 тисячам осіб (як іноземцям, так і громадянам України через відсутність законних підстав). Щодо протидії нелегальному перетину «зеленого кордону» (поза пунктами пропуску), то за рік було затримано близько 11 тисяч порушників: близько 8 тисяч осіб за спробу перетину поза пунктами пропуску («зелений кордон») та близько 3 тисяч осіб за використання підроблених документів у пунктах пропуску [31].

Важливою складовою залишається безпековий скринінг іноземців: під час прикордонного контролю виявляються особи, які можуть нести загрозу національній безпеці (зокрема, громадяни РФ, що намагаються в'їхати за підробленими документами або з прихованою метою), що підтверджує трансформацію ДПСУ у ключовий елемент системи національної безпеки.

Міністерство закордонних справ України (МЗС). Роль МЗС у міграційній сфері часто недооцінюється, проте вона є критичною у сфері зовнішньої міграції. Через мережу консульських установ МЗС:

- оформлює візи для в'їзду іноземців в Україну (електронні візи, довгострокові візи типу D);
- забезпечує захист прав громадян України за кордоном. З початком масового виїзду українців у 2022 році (понад 6 млн осіб за даними ООН),

навантаження на консульську систему зросло в рази, що виявило необхідність її реформування та цифровізації.

Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України та Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України: регулюють питання трудової міграції, ліцензування компаній-посередників у працевлаштуванні за кордоном та соціального захисту трудових мігрантів.

Служба безпеки України забезпечує контррозвідувальний супровід міграційних процесів, перевіряє іноземців на причетність до терористичних організацій та розвідувальних мереж, що особливо актуально в контексті гібридних загроз з боку РФ.

Органи місцевого самоврядування через Центри надання адміністративних послуг виступають фронт-офісами для прийому документів, здійснюючи реєстрацію місця проживання.

Нормативно-правове забезпечення координації суб'єктів реалізації державної міграційної політики представлене в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1. Нормативно-правове забезпечення координації суб'єктів реалізації державної міграційної політики

Рівень управління	Суб'єкт владних повноважень	Основні функції та сфера відповідальності	Нормативна основа діяльності
Стратегічно-координаційний	Кабінет Міністрів України (КМУ)	• Спрямування та координація роботи міністерств; • Затвердження квот імміграції; • Прийняття підзаконних актів (постанов) щодо правил перетину кордону та оформлення документів; • Затвердження державних стратегій.	Конституція України, ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»

Продовження таблиці 3.1

Формування політики	Міністерство внутрішніх справ України (МВС)	• Формування державної політики у сферах міграції, громадянства та кордону; • Нормативно-правове регулювання (розробка наказів, законопроектів); • Координація діяльності ДМС та ДПСУ	Положення про МВС України
Реалізація політики (міграційний менеджмент)	Державна міграційна служба України (ДМС)	• Ідентифікація громадян та видача паспортних документів (ІД, закордонні паспорти); • Надання дозволів на імміграцію та посвідок на проживання; • Адміністрування системи притулку (статус біженця); • Протидія нелегальній міграції, прийняття рішень про видворення; • Ведення Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР).	Положення про ДМС України, ЗУ «Про ЄДДР»
Реалізація політики (управління кордонами)	Державна прикордонна служба України (ДПСУ)	• Прикордонний контроль та пропуск осіб через державний кордон; • Охорона «зеленого кордону»; • Протидія транскордонній злочинності та торгівлі людьми; • Первинна перевірка та реєстрація шукачів притулку на кордоні.	ЗУ «Про Державну прикордонну службу України»
Зовнішньополітичний вимір	Міністерство закордонних справ України (МЗС)	• Реалізація візової політики (видача віз іноземцям); • Захист прав та інтересів громадян України за кордоном (консульський облік); • Укладення	ЗУ «Про дипломатичну службу»

		міжнародних угод про реадмісію та безвізовий режим.	
Безпековий вимір	Служба безпеки України (СБУ)	• Контррозвідувальне забезпечення міграційних процесів; • Боротьба з тероризмом та шпигунством, що використовують канали міграції; • Погодження видачі віз та посвідок громадянам країн «міграційного ризику».	ЗУ «Про Службу безпеки України»
Соціально-економічний вимір	Міністерство економіки / Мінсоцполітики	• Регулювання трудової міграції (дозволи на працю для іноземців); • Ліцензування суб'єктів, що надають послуги з працевлаштування за кордоном; • Соціальний захист трудових мігрантів.	ЗУ «Про зайнятість населення»
Сервісне забезпечення (фронт-офіси)	ЦНАПи / ДП «Документ»	• Прийом документів від громадян для оформлення паспортів; • Видача готових документів; • Забезпечення екстериторіального обслуговування (філії «Паспортного сервісу» за кордоном).	Розпорядження КМУ № 482-р, Постанова КМУ № 1202

Аналіз нормативно-правового та інституціонального забезпечення дозволяє виокремити низку системних проблем, які гальмують ефективність міграційної політики:

По-перше, це проблема міжвідомчої координації. Хоча МВС є профільним міністерством, питання міграції розпорошені між ДМС, ДПСУ, МЗС, Мінсоцполітики та Мінекономіки. Це часто призводить до дублювання функцій або, навпаки, до виникнення «сірих зон» відповідальності (наприклад, у питаннях інтеграції мігрантів, якою фактично системно не займається жоден

орган). В Україні досі відсутній єдиний координаційний центр, який би аналізував міграцію комплексно — як демографічний, економічний і безпековий феномен одночасно.

По-друге, невідповідність нормативної бази динаміці процесів. Законодавство часто є реактивним, тобто реагує на події постфактум, а не проактивним. Відсутність закону про повернення трудових мігрантів (рееміграцію) є значною прогалиною в умовах катастрофічного відтоку населення.

По-третє, цифрова трансформація та захист даних. Інтеграція міграційних послуг у портал «Дія» та розвиток ЄДДР є значним досягненням. Однак інституційна спроможність захисту цих даних від кібератак в умовах війни залишається викликом. Крім того, існує проблема сумісності національних баз даних з європейськими системами (Eurodac, SIS), що є необхідною умовою повноправного членства в ЄС.

Стратегічним вектором подальшого розвитку нормативно-правового забезпечення міграційної сфери є повна адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* Європейського Союзу, що є безумовною вимогою переговорного процесу за Розділом 24 «Юстиція, свобода та безпека». Набуття Україною статусу країни-кандидата переводить процес гармонізації з площини добровільного наближення, як це було в рамках Угоди про асоціацію) у площину обов'язкової імплементації жорстких правових норм.

Визначальним викликом для вітчизняної правової системи стає необхідність імплементації положень Нового пакту про міграцію та притулок (New Pact on Migration and Asylum), який був остаточно схвалений установами ЄС у 2024 році [46]. Цей комплексний пакет законодавчих актів докорінно змінює архітектуру управління міграцією в Європі, зміщуючи акценти на посилення контролю зовнішніх кордонів, прискорення процедур розгляду заявок та обов'язкову «гнучку солідарність» країн-членів.

Для України це означає необхідність кардинального перегляду чинного Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або

тимчасового захисту» та процедурних норм ДМС. Зокрема, йдеться про впровадження регламентних норм щодо скринінгу — уніфікованої процедури швидкої перевірки громадян третіх країн на кордоні, що включає ідентифікацію, перевірку безпекових ризиків та стану здоров'я ще до формального в'їзду на територію.

Крім того, критично важливим зобов'язанням стає технічна та нормативна інтеграція до оновленої європейської бази даних Eurodac [37]. Це вимагатиме від української системи публічного управління забезпечення повної технічної сумісності національних реєстрів із загальноєвропейськими інформаційними системами, а також підвищення стандартів захисту біометричних даних до рівня General Data Protection Regulation (GDPR). Фактично, українське законодавство має трансформуватися так, щоб український кордон функціонував як повноцінний зовнішній кордон ЄС.

Підсумовуючи розгляд нормативно-правового та інституціонального забезпечення, можна зробити такі висновки.

Нормативно-правова база України у сфері міграції в цілому відповідає міжнародним стандартам та вимогам ЄС, сформованим в рамках Плану дій щодо лібералізації візового режиму. Вона ґрунтується на конституційних приписах та міжнародних конвенціях. Однак, законодавство потребує подальшої гармонізації, зокрема у частині врегулювання питань інтеграції іноземців та створення стимулів для повернення українських мігрантів.

Інституціональна система є розгалуженою та функційно спеціалізованою, з чіткою вертикаллю МВС–ДМС. Проте, слабким місцем залишається горизонтальна координація між відомствами та відсутність єдиного органу, відповідального за стратегічне управління людським капіталом.

Війна стала каталізатором змін, змусивши систему працювати в екстремальних умовах. Відбулася значна цифровізація процесів та екстериторіальне розширення послуг ДМС за кордон. Подальший розвиток системи публічного управління міграцією має відбуватися у руслі посилення безпекової складової (протидія гібридним загрозам) при одночасному

збереженні високих стандартів прав людини та сервісної орієнтованості, що є передумовою європейської інтеграції України.

2.2. Характеристика основних міграційних потоків в Україні в умовах воєнного стану

В умовах повномасштабної збройної агресії РФ проти України міграційні процеси набули безпрецедентних масштабів, перетворившись із фактора демографічного руху на ключовий елемент національної безпеки. Трансформація міграційних потоків характеризується двома основними векторами: масовим внутрішнім переміщенням населення з зон активних бойових дій та деокупованих територій, а також масштабною зовнішньою вимушеною міграцією (отриманням тимчасового захисту за кордоном). Аналіз цих процесів вимагає комплексного підходу, що включає оцінку інструментів державного управління, соціального захисту та впливу на економічну стійкість держави.

Найбільшою міграційною кризою в Європі з часів Другої світової війни Внутрішнє переміщення в Україні після 24 лютого 2022 року стало. Станом на 2024 рік, кількість офіційно зареєстрованих ВПО коливається в межах 4,8–5 мільйонів осіб, хоча фактична кількість переміщених осіб, за оцінками Міжнародної організації з міграції (МОМ), може бути вищою через частину громадян, які не звертаються за офіційним статусом [1].

Ключовим викликом для системи державного управління стало забезпечення оперативного обліку мільйонів людей, що змінили місце проживання за короткий проміжок часу. Основу нормативного регулювання становить Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [21] та постанови Кабінету Міністрів України, зокрема Постанова № 332, що регулює порядок виплат [4].

Суттєвим досягненням у сфері адміністрування стало використання цифрових інструментів. Інтеграція послуги отримання довідки ВПО та

оформлення грошової допомоги в портал та застосунок «Дія» дозволила розвантажити органи соціального захисту населення (УСЗН) та ЦНАПи, уникнувши колапсу адміністративної системи в пікові місяці (березень–травень 2022 року). Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб стала центральним інструментом для верифікації отримувачів допомоги та планування видатків бюджету.

Проте система обліку стикається з проблемами:

- актуалізації даних через несвоєчасне повідомлення ВПО про повернення до покинутого місця проживання або повторне переміщення.
- верифікації ВПО через складнощі з підтвердженням факту проживання за вказаною адресою, що призвело до посилення перевірок з боку Нацсоцслужби у 2023–2024 роках.

Державна політика соціальної підтримки пройшла еволюцію від виплат усім зареєстрованим ВПО до впровадження критеріїв адресності. Базова допомога на проживання (2000 грн для дорослих, 3000 грн для дітей та осіб з інвалідністю) стала критично важливою для виживання домогосподарств, які втратили джерела доходу. Однак з продовженням воєнного стану навантаження на державний бюджет (друга за величиною стаття видатків після оборони) змусило уряд оптимізувати видатки. З 2024 року фокус змістився на підтримку найбільш вразливих категорій (пенсіонерів, багатодітних родин, непрацездатних осіб) та стимулювання працездатних ВПО до економічної активності.

Окрім прямих трансфертів, важливу роль відіграє міжнародна допомога (Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Усесвітня продовольча програма WFP, UNICEF), яка у 2022–2023 роках покривала значну частину потреб у грошових виплатах, продуктових наборах та засобах гігієни. Проте проблемним аспектом залишається недостатня координація між донорами та державою, що іноді призводило до дублювання допомоги або її нерівномірного розподілу за регіонами [23].

Наступною проблемою регулювання міграційних в умовах воєнного стану в Україні є проблеми інтеграції та адаптації ВПО.

Інтеграція ВПО у приймаючі громади є складним багатовимірним процесом. Аналіз звітів МОМ свідчить, що головними перешкодами для інтеграції є:

- невирішеність житлових питань. Програми на кшталт «Прихисток» вирішують проблему тимчасово, але відсутність доступного соціального житла та висока вартість оренди у західних та центральних регіонах України залишаються критичними. Модульні містечка, розгорнуті як екстрене рішення, не відповідають вимогам довгострокового проживання;

- зайнятість: рівень безробіття серед ВПО залишається вищим за середній по країні. Невідповідність кваліфікації потребам локальних ринків праці (структурне безробіття) та психологічні бар'єри ускладнюють працевлаштування. Державні програми мікрогрантів («Робота») та ваучерів на навчання частково пом'якшують ситуацію, сприяючи самозайнятості. За результатами дослідження групи GradusResearch, з початку воєнної агресії до 22 березня 2022 р. у країні зупинили, уповільнили або обмежили свою діяльність 86 % компаній, з них 48 % працювали частково або майже не працювали. Лише 13 % компаній працювали, як і раніше, а незначна частка вітчизняного бізнесу (6 %) працювала в більшому порівняно з довоєнним часом обсязі. За час війни відбулася галузева трансформація як один із способів забезпечення стійкості функціонування економіки: 16 % досліджених підприємств повністю або частково трансформувалися, 21 % перебувають у процесі галузевої трансформації, 16 % долучилися до процесу трансформації [26].

- соціальна напруга: у деяких громадах спостерігається зростання соціальної дистанції між місцевим населенням та ВПО через конкуренцію за ресурси (гуманітарна допомога, робочі місця, місця в дитсадках тощо).

Соціальна напруга у приймаючих громадах є латентним, але зростаючим викликом. Якщо на початковому етапі війни (лютий–травень 2022 року)

домінувала безпрецедентна соціальна згуртованість та солідарність, то з переходом війни у затяжну фазу спостерігається ефект «втоми від співчуття». За даними якісних досліджень, основними конфліктогенними чинниками на локальному рівні стають: зростання цін на оренду житла, яке місцеве населення пов'язує з напливом платоспроможних переселенців; конкуренція за робочі місця в умовах стиснення ринку праці; а також сприйняття гуманітарної допомоги як несправедливої преференції для ВПО на тлі зубожіння місцевих мешканців.

Просторовий розподіл внутрішньо переміщених осіб територією України є вкрай нерівномірним, що зумовлює диференціацію викликів для регіональних систем управління. Всупереч поширеному стереотипу про тотальну міграцію населення у західні регіони, статистичні дані Міністерства соціальної політики та звіти МОМ демонструють іншу тенденцію: найбільша концентрація ВПО спостерігається у прифронтових та центральних областях, а також у столичному регіоні.

За оцінками МОМ [8; 9], лідерами за кількістю зареєстрованих ВПО є Дніпропетровська (557 тисяч, 15%) та Харківська області (415 тисяч, 11%). Столиця та Київська область посідають третє і четверте місця відповідно – 348 тисяч і 324 тисячі осіб. Третина всіх переміщених людей – понад 1,27 мільйона – живе в прифронтових районах. Для Харківщини характерна внутрішньорегіональна міграція (переміщення з деокупованих або обстрілюваних громад, як-от Куп'янськ чи Вовчанськ, до обласного центру). Дніпропетровщина виконує роль головного транзитного та гуманітарного хабу для біженців з Донецької, Луганської та Запорізької областей. Висока чисельність ВПО тут пояснюється феноменом «ближньої міграції»: люди прагнуть залишатися якомога ближче до дому в надії на швидке повернення або задля догляду за майном.

Частка ВПО в населенні країни зросла з 10,7% навесні 2024 року до майже 12% на початку 2025-го. Водночас 73% переміщених осіб перебувають

у цій ситуації понад два роки, що створює додатковий тиск на їхню фінансову спроможність і життєві стратегії.

Тривале переміщення позначається на добробуті: ВПО значно частіше, ніж непереміщені мешканці, не мають доступу до найнеобхіднішого – ліків (38%), павербанків (34%), харчів (32%), засобів гігієни (30%) та житла (29%). Також 33% опитаних повідомили про відсутність можливостей для заробітку.

Характер тиску на регіональні системи життєзабезпечення у цих кластерах кардинально відрізняється.

У прифронтових регіонах (Дніпро, Харків) критичним є навантаження на *медичну систему та житлово-комунальне господарство*. Лікарні працюють у посиленому режимі, обслуговуючи як військових, так і цивільне населення, кількість якого зросла за рахунок евакуйованих хворих та літніх людей. Житловий фонд, що страждає від регулярних обстрілів, не здатен задовольнити попит, що призводить до переповнення місць компактного поселення (гуртожитків, шелтерів). Додатковим викликом є енергетична безпека, оскільки саме ці регіони найчастіше зазнають блекаутів, що ускладнює забезпечення ВПО водою та теплом.

У західних регіонах (Львів, Ужгород) основний удар прийняла на себе *соціальна інфраструктура та ринок нерухомості*. Різке зростання попиту на оренду призвело до стрибка цін (у 2022–2023 роках вартість оренди у Львові та Ужгороді перевищувала київські показники), що зробило житло недоступним для малозабезпечених переселенців. Освітня мережа (школи, дитсадки) зіткнулася з дефіцитом місць, що змусило громади запроваджувати навчання у дві зміни. Крім того, специфікою західних областей є необхідність культурної та мовної інтеграції, що іноді стає джерелом соціальної напруги в громадах.

Таким чином, якщо для східних областей пріоритетом є забезпечення фізичного виживання та екстреної допомоги в умовах безпекових загроз, то для західних регіонів на перший план виходять питання довгострокової соціальної інтеграції та розширення пропускнуєї спроможності комунальної інфраструктури.

Критично важливим для прогнозування демографічної ситуації є аналіз міграційних намірів ВПО, який базується на даних соціологічного моніторингу групи «Рейтинг» та МОМ.

Результати опитувань 2023–2024 років демонструють тривожну тенденцію закріплення статусу переселенця [8]. Хоча абсолютна більшість ВПО (близько 70–75%) декларують бажання повернутися додому в майбутньому, частка тих, хто планує зробити це найближчим часом, стабільно знижується і становить менше 15%. Це свідчить про перехід від стратегії «перечікування» до стратегії «адаптації» на новому місці.

Основними бар'єрами для повернення респонденти називають безпековий фактор (тривалі обстріли або окупація населеного пункту, що актуально для вихідців зі Сходу та Півдня); інфраструктурний фактор (фізична руйнація житла; понад 40% ВПО зазначають, що їхнє житло пошкоджене або зруйноване); економічний фактор (відсутність роботи у рідному регіоні).

Особливу загрозу становить група так званих «неповерненців» — осіб, які вже прийняли остаточне рішення залишитися в новій громаді або емігрувати далі за кордон. За даними Центру Разумкова, ця категорія поступово зростає серед молоді та кваліфікованих фахівців, які швидше інтегруються в нові ринки праці. Це створює ризик незворотної зміни демографічного ландшафту України, де східні та південні регіони можуть перетворитися на депресивні зони з дефіцитом трудових ресурсів після деокупації.

Таким чином, соціальна політика держави має балансувати між підтримкою інтеграції ВПО в нових громадах (щоб уникнути маргіналізації) та збереженням стимулів для їхнього повернення після стабілізації безпекової ситуації.

Щодо зовнішньої міграції, то вона під час війни набула специфічних рис, які відрізняють її від класичної трудової еміграції попередніх років. Хоча юридично більшість українців за кордоном мають статус отримувачів тимчасового захисту (відповідно до Директиви ЄС 2001/55/ЄС), фактично

відбувається поступова трансформація вимушеної міграції у довгострокову трудову еміграцію.

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (UNHCR), станом на середину 2024 року у світі зафіксовано понад 6,5 млн біженців з України, переважна більшість яких перебуває в країнах Європи (Німеччина, Польща, Чехія) [51]. Ключовою особливістю цього потоку є його гендерно-вікова структура: близько 80-90% становлять жінки та діти. Це створює специфічні загрози для демографічної безпеки України, оскільки виїзд значної частини репродуктивного населення та дітей шкільного віку закладає фундамент для довготривалої демографічної кризи («демографічна яма»).

Важливим аспектом є якісний склад мігрантів. Згідно з дослідженнями Центру економічної стратегії, значна частка українських біженок має вищу освіту (понад 70%), що перевищує середні показники як в Україні, так і в країнах перебування. Це свідчить про високий ризик «відтоку мізків», якщо умови для повернення не будуть створені найближчим часом [2].

Масовий виїзд населення чинить прямий тиск на економічну безпеку держави через декілька каналів:

- дефіцит робочої сили. Уже на поточному етапі український бізнес відчуває брак кадрів, особливо у сферах, де традиційно працювали жінки (освіта, медицина, сфера послуг, легка промисловість), а також у галузях, де чоловіки мобілізовані до лав ЗСУ. Згідно з інфляційними звітами НБУ, диспропорції на ринку праці стають чинником зростання зарплат, яке не підкріплене зростанням продуктивності, що створює інфляційний тиск [10].

- скорочення внутрішнього споживання. Виїзд 6 мільйонів споживачів призводить до значного падіння сукупного попиту всередині країни, що гальмує відновлення економіки, орієнтованої на внутрішній ринок.

- фіскальні втрати. Втрата податкових резидентів (ПДФО, ЄСВ) зменшує дохідну частину бюджету та надходження до Пенсійного фонду, поглиблюючи дефіцит, який покривається за рахунок міжнародної фінансової допомоги.

Цікавим феноменом стала зміна динаміки приватних грошових переказів. Якщо до війни перекази трудових мігрантів були стабільним джерелом надходження валюти (бл. 12-15 млрд дол. США щорічно), то в умовах війни ситуація змінилася. З одного боку, обсяги переказів залишаються відносно високими, з іншого — спостерігається зворотний потік: українці виводять кошти за кордон для підтримки своїх родин (витрати з карток українських банків за кордоном). За даними НБУ, у 2022–2023 роках сальдо операцій фізичних осіб за фінансовим рахунком часто було від’ємним, що створювало тиск на валютні резерви [10].

Критичним фактором економічної безпеки є коефіцієнт неповернення. Чим довше триває війна, тим глибшою стає інтеграція українців у суспільства країн-реципієнтів: діти йдуть до місцевих шкіл, жінки підтверджують дипломи та/або знаходять роботу. Втрата людського капіталу загрожує зниженням потенційного ВВП України у післявоєнний період на рівні 2,7–6,9% щорічно [2].

Окремим вектором внутрішніх міграційних процесів стала організована релокація виробничих потужностей та сервісних компаній. Цей процес не лише змінює економічну карту України, але й виступає вагомим супутнім фактором переміщення населення, формуючи так звану «трудова міграція слідом за роботодавцем».

За даними Міністерства економіки України, станом на 2024 рік у межах державної програми релокації у безпечніші регіони переміщено понад 840 підприємств, з яких близько 650 вже відновили роботу на нових локаціях. Географія переміщення бізнесу корелює з основними потоками ВПО: лідерами серед приймаючих регіонів є Львівська (понад 25% релокованих підприємств), Закарпатська, Чернівецька та Івано-Франківська області [47]. Така синхронізація створює ефект мультиплікатора: регіони, що приймають людей, отримують також і робочі місця, що знижує навантаження на локальні соціальні бюджети.

Релокація підприємств впливає на ринок праці ВПО через два основні механізми:

1. Збереження трудових колективів (організовану міграцію). Значна частина підприємств, особливо у сфері ІТ, машинобудування та легкої промисловості, переміщувала не лише обладнання, а й ключовий персонал. Це сформувало специфічну групу ВПО, які мають гарантоване працевлаштування та вищий рівень платоспроможності. Однак, за даними опитувань Європейської Бізнес Асоціації, головною перешкодою для переїзду працівників залишається відсутність доступного житла, що змушує бізнес самостійно інвестувати у будівництво або оренду житлового фонду для персоналу.

2. Створення нових робочих місць для переселенців. Підприємства, що відновили діяльність, часто стикаються з дефіцитом кадрів на місцях (через мобілізацію місцевих чоловіків або виїзд жінок за кордон). У цій ситуації ВПО стають пріоритетним ресурсом робочої сили. Держава стимулює цей процес через механізм компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб (6700–8000 грн за особу). Це дозволило працевлаштувати десятки тисяч переселенців, сприяючи їхній інтеграції та зниженню рівня залежності від соціальних виплат [5].

Водночас, релокація висвітлила проблему структурного безробіття: кваліфікаційний профіль ВПО не завжди відповідає потребам переміщених підприємств (наприклад, попит на робітничі спеціальності у швейній чи деревообробній галузях на Заході України при надлишку "білих комірців" з Харкова чи Києва).

Отже, релокація бізнесу виступає не лише інструментом порятунку економіки, а й важливим механізмом соціальної адаптації, трансформуючи ВПО з пасивних отримувачів допомоги в активних учасників регіональних ринків праці.

Аналіз міграційних потоків в умовах воєнного стану дозволяє зробити такі висновки.

Система управління ВПО продемонструвала стійкість завдяки цифровізації, проте потребує переходу від пасивної соціальної підтримки до активних політик інтеграції та працевлаштування. Житлове питання залишається головним стримуючим фактором для закріплення ВПО в нових громадах.

Зовнішня міграція характеризується високою якістю людського капіталу та гендерним дисбалансом. Затягування воєнних дій підвищує ризики трансформації тимчасового захисту в постійну еміграцію.

Вплив на економічну безпеку є критичним: дефіцит робочої сили та звуження споживчого ринку обмежують темпи економічного відновлення. Державна політика має бути переорієнтована на створення умов для повернення (безпека, житло, інфраструктура) та збереження зв'язку з діаспорою.

Висновки до розділу 2

На основі аналізу матеріалів другого розділу можна зробити такі висновки щодо механізмів реалізації державної міграційної політики України в умовах воєнного стану:

В умовах війни та євроінтеграції система управління міграцією переходить від пострадянської моделі контролю до європейської моделі безпеки та сервісу. Правове поле базується на Конституції та міжнародних актах, проте залишається фрагментарним через відсутність єдиного Міграційного кодексу. Вагомим досягненням стала реалізація концепції «сервісного суверенітету» через екстериторіальне надання адмінпослуг: відкриття філій ДП «Документ» за кордоном дозволило забезпечити документами українців у ЄС, зберігаючи контроль над даними в національних реєстрах. Інституційний механізм має чітку вертикаль (МВС–ДМС–ДПСУ), але страждає від слабкої міжвідомчої координації та відсутності єдиного центру стратегічного планування. Стратегічним завданням є адаптація законодавства

до Нового пакту ЄС про міграцію та притулок та технічна інтеграція з системою Eurodac.

Внутрішня міграція набула безпрецедентних масштабів (4,8–5 млн осіб), при цьому найбільша концентрація ВПО спостерігається не лише на заході, а й у прифронтових регіонах (Дніпропетровська, Харківська області) через феномен «ближньої міграції». Держава успішно цифровізувала облік та виплати через «Дію», уникнувши колапсу соціальної системи. Проте політика інтеграції стикається з критичними бар'єрами: дефіцитом житла, структурним безробіттям та зростанням соціальної напруги у громадах. Відбувається перехід від стратегії «перечікування» до адаптації на нових місцях, що створює ризик неповернення населення на деокуповані території.

Вимушена зовнішня міграція (понад 6,5 млн осіб) характеризується високим освітнім рівнем мігрантів та гендерним дисбалансом (жінки з дітьми), що створює загрозу довгострокової демографічної кризи та «відтоку мізків». Масовий виїзд населення чинить тиск на економіку через дефіцит робочої сили, скорочення внутрішнього споживання та зміну динаміки грошових переказів (зростання виведення коштів за кордон). Позитивним фактором адаптації стала релокація понад 840 підприємств, що сприяє створенню робочих місць для ВПО та зниженню їхньої залежності від соціальних виплат.

Отже, державна міграційна політика довела свою стійкість у кризовий період, забезпечивши базові потреби в безпеці та документуванні. Однак для мінімізації демографічних втрат необхідний перехід від реактивного реагування до проактивної стратегії, яка поєднуватиме безпекові заходи (протидія гібридним загрозам), стимули для повернення громадян (житло, робота) та повну гармонізацію з міграційним простором ЄС.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

3.1. Модернізація Стратегії державної міграційної політики України з урахуванням гібридних загроз

Сучасна безпекова архітектура України вимагає докорінного перегляду підходів до регулювання міграційних процесів. Чинна «Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року», затверджена у 2017 році, розроблялася в умовах локального конфлікту на Сході та орієнтувалася переважно на адміністративні аспекти управління міграцією та лібералізацію візового режиму з ЄС. Повномасштабна агресія РФ та використання міграції як елементу гібридної війни (приклад кризи на кордоні Білорусі та Польщі у 2021 році) актуалізували потребу в секуритизації міграційної політики — розгляді її як невід’ємної складової національної безпеки та оборони.

Таким чином, модернізація стратегічних документів має базуватися на закріпленні поняття «міграційна безпека» як стану захищеності національних інтересів від загроз, пов’язаних із неконтрольованими переміщеннями населення, інструменталізацією міграційних потоків ворожими державами та демографічним виснаженням. З огляду на це пропонується внести зміни до Закону України «Про національну безпеку України», включивши міграційну безпеку до переліку основних сфер, а також розробити нову «Стратегію державної міграційної політики на період до 2030 року» з такими концептуальними блоками:

1. Протидія інструменталізації міграції та визнання штучного створення міграційних криз актом гібридної агресії. Це дозволить законодавчо обґрунтувати застосування Збройних сил України та Національної гвардії

України для охорони державного кордону у мирний час у разі виникнення загроз прориву кордону великими групами мігрантів, керованими спецслужбами суміжних держав [16].

Для модернізації української міграційної стратегії критично важливим є аналіз досвіду країн-членів ЄС та НАТО, які мають спільний кордон з РФ та Білоруссю. Останні роки продемонстрували, що Москва та Мінськ системно використовують мігрантів із країн Глобального Півдня як «живу зброю» для дестабілізації суспільно-політичної ситуації у суміжних державах. Реакція Польщі та Фінляндії на ці виклики сформувала нову європейську парадигму безпеки кордонів, яка поєднує інженерно-технічні рішення з жорсткими законодавчими змінами.

У відповідь на штучно спровоковану міграційну кризу на кордоні з Білоруссю у 2021 році, польський уряд вдався до безпрецедентних заходів. По-перше, було реалізовано масштабний інфраструктурний проєкт — будівництво стіни («Zapora») довжиною 186 км та висотою 5,5 м. Ключовою особливістю цієї споруди є її технологічне оснащення: система периметральної охорони включає тисячі камер нічного бачення, тепловізорів та датчиків руху, які інтегровані в єдину мережу управління. Це дозволяє прикордонній варті реагувати на спроби прориву в режимі реального часу [53]. По-друге, було внесено зміни до Закону про іноземців (Ustawa o cudzoziemcach). Нові норми легалізували процедуру негайного повернення осіб, які незаконно перетнули кордон, назад до країни відправлення, та дозволили залишати без розгляду заяви про надання притулку, якщо вони подані не в офіційних пунктах пропуску. Хоча ці дії викликали критику правозахисників, Єврокомісія та Frontex фактично визнали право Польщі на захист зовнішнього кордону ЄС в умовах гібридної атаки.

У листопаді-грудні 2023 року Фінляндія зіткнулася з аналогічною тактикою РФ: російські прикордонники організовано доставляли шукачів притулку із Сомалі, Сирії та Ємену до фінських контрольних пунктів, створюючи колапс пропускної системи. Реакція Гельсінкі була

миттєвою та ґрунтувалася на законі про прикордонну охорону. Уряд послідовно закрив усі автодорожні пункти пропуску на східному кордоні (спочатку Ваалімаа та Нуйямаа, а згодом і найвіддаленіший Райя-Йоосеппі), посиляючись на загрозу національній безпеці [48]. Фінляндія створила прецедент, коли національна безпека була поставлена вище за індивідуальне право на вільний перетин кордону, централізуючи прийом заяв на притулок виключно в аеропортах та морських портах.

На відміну від Польщі та Фінляндії, Україна зараз захищає кордон військовими методами (мінування, фортифікації). Однак для стратегічної перспективи (особливо в умовах «гібридного миру») поточна українська нормативна база є вразливою. Українська система «Інтелектуальний кордон» потребує дооснащення за польським зразком (насичення сенсорами), оскільки мінні поля не вирішують проблему малочисельних груп диверсантів або цивільних мігрантів у мирний час.

В українському правовому полі відсутнє поняття «інструменталізація міграції». Це створює ризик, що після завершення воєнного стану прикордонники будуть змушені діяти за старими ліберальними процедурами (тривалий розгляд заяв, заборона видворення), що паралізує роботу в разі масового напливу мігрантів з боку РФ. Для уникнення цих загроз Україна може імплементувати фінську модель оперативного закриття контрольних пунктів рішенням уряду без бюрократичних зволікань.

2. Багаторівнева система перевірки іноземців. В умовах довготривалого протистояння з РФ Україна не може дозволити собі повернення до ліберальних довоєнних правил в'їзду для громадян країн «міграційного ризику», тому необхідно впровадити багаторівневу систему перевірки іноземців (biometric screening) ще до моменту перетину кордону, за аналогом системи ETIAS в ЄС або ЕТА у Великій Британії.

Стратегія інтегрованого управління кордонами є ключовим інструментом реалізації міграційної політики. В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення, вона потребує трансформації за кількома напрямками.

По-перше, це технологічна модернізація «Розумний кордон», яка передбачає повний перехід на біометричний контроль усіх осіб, які перетинають кордон, і впровадження інтелектуальних систем відеоспостереження з розпізнаванням облич вздовж усієї лінії кордону з РФ та Республікою Білорусь. Також необхідно інтегрувати бази даних ДПСУ з базами Інтерполу, Європолу та національних розвідувальних органів у режимі реального часу.

По-друге, це кіберзахист реєстрів. Міграційні реєстри (Єдиний державний демографічний реєстр) містять критично важливі дані про громадян, включно з військовослужбовцями. Стратегія повинна передбачати створення дубльованих захищених сховищ даних та протоколи дій у разі кібератак на цифрову інфраструктуру.

Ключовою проблемою поточної системи управління міграцією є розмитість відповідальності між Державною міграційною службою, ДПСУ, Міністерством закордонних справ та силовими структурами. Для підвищення ефективності протидії гібридним загрозам вбачається за доцільне створити Міжвідомчий координаційний центр з питань міграційних ризиків при РНБО України. Його завданням має стати аналіз розвідувальної інформації щодо планів ворога використати міграційні канали для дестабілізації ситуації (закидання ДРГ під виглядом біженців, провокування гуманітарних криз тощо).

Також слід переглянути функціонал ДМС, посиливши її правоохоронну складову в частині боротьби з нелегальною міграцією всередині країни, надавши права на проведення оперативно-розшукової діяльності в обмеженому обсязі (щодо виявлення фіктивних шлюбів, фіктивного працевлаштування іноземців тощо).

Однією з найгостріших проблем національної безпеки у міграційній сфері залишається існування налагоджених «тіньових» механізмів отримання посвідок на тимчасове та постійне проживання. До початку повномасштабного вторгнення ці канали сприймалися переважно як корупційна складова або

спосіб незаконної трудової міграції до ЄС, проте в умовах гібридної війни вони трансформувалися в ідеальний інструмент для легалізації ворожої агентури.

У контексті гібридних загроз великим викликом для України є також масова еміграція та неповернення громадян. Що може спричинити демографічний колапс, який також є метою агресора. Оновлена Стратегія повинна змістити фокус з «регулювання потоків» на «збереження людського капіталу». З огляду на це пропонується включити до Стратегії розділ «Політика повернення та реінтеграції», який передбачатиме: упровадження статусу «закордонного українця» нового зразка, який дозволить зберігати податковий та правовий зв'язок з Україною без фізичної присутності; легальне працевлаштування за кордоном зі збереженням соціальних гарантій в Україні та стимулами для інвестування зароблених коштів в українську економіку (пільгове іпотечне кредитування «єОселя» для тих, хто повертається).

Проте Стратегія визначає лише головні вектори державної міграційної політики. Для імплементації запропонованих стратегічних змін необхідно розробити та ухвалити пакет законодавчих актів. Узагальнені пропозиції до цього пакету наведено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1. Пропозиції з удосконалення законодавства з міграційної безпеки

Назва нормативно-правового акта	Суть пропонованих змін	Очікуваний ефект для національної безпеки
Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»	Введення категорії «країна міграційного ризику». Заборона в'їзду громадянам таких країн без попередньої спецперевірки.	Унеможливлення проникнення агентів ворожих спецслужб під виглядом приватних осіб.
Кримінальний кодекс України	Криміналізація сприяння незаконному перетину кордону, вчиненого групою осіб за попередньою змовою з використанням службового становища (посилення відповідальності).	Зниження корупційних ризиків та руйнування каналів нелегальної міграції.

Назва нормативно-правового акта	Суть пропонованих змін	Очікуваний ефект для національної безпеки
Стратегія інтегрованого управління кордонами (нова редакція)	Включення протоколів реагування на «гібридні атаки» на кордоні (масовий прорив). Легалізація використання спецзасобів та зброї для захисту кордону від агресивних груп.	Підвищення обороноздатності кордону та правовий захист прикордонників.
Державна програма «Повернення» (проект)	Податкові канікули для репатріантів, що відкривають бізнес. Визнання професійних кваліфікацій, здобутих в ЄС.	Стимулювання повернення економічно активного населення.

Джерело: розроблено автором на основі аналізу чинного законодавства.

Запропоновані у Таблиці 3.1 зміни формують дворівневу систему захисту: «жорсткий» контур (безпека кордонів) та «м'який» контур (демографічне відновлення). Кожен із пунктів потребує детального нормативного наповнення.

1. Безпековий блок: превенція та відповідальність. Внесення змін до Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» щодо категорії «*країна міграційного ризику*» є критичним кроком. Зараз перевірки часто відбуваються вже по факту прибуття особи на кордон. Нова норма має запровадити обов'язкову процедуру попередньої авторизації. Це означає, що громадянин умовної країни з високим рівнем терористичної загрози або впливу РФ повинен пройти поглиблену біометричну та бекграунд-перевірку ще до посадки в літак.

Зміни до Кримінального кодексу мають змістити фокус із виконавців (водіїв, провідників) на організаторів схем. Пропонується кваліфікувати сприяння незаконній міграції, вчинене посадовими особами (співробітниками вишів, міграційної служби, прикордонниками), як злочин проти основ

національної безпеки з відповідним посиленням санкцій та конфіскацією майна.

2. Економічний блок: державна програма «Повернення». Найскладнішим завданням є розробка законодавчого фундаменту для повернення українців. Суто патріотичні заклики без економічного підґрунтя є неефективними. Україні необхідно адаптувати досвід країн, які успішно пройшли шлях репатріації діаспори.

Як зазначає А.О. Малиновська, поверненню українців сприятиме чітка, організаційно і фінансово забезпечена політика держави, що має спрямовуватись на інформаційне забезпечення емігрантів закордоном необхідною інформацією про можливості працевлаштування в Україні чи відкриття власного бізнесу; допомогу в реінтеграції після їх повернення додому, що повинна мати як економічну, так і культурно-освітню складову; забезпечення професійної підготовки та перепідготовки з метою набуття кваліфікації, що відповідатиме новим вимогам ринку праці [16].

Слід взяти до уваги досвід Ізраїлю. Ізраїльська модель є еталонною у світі. Вона ґрунтується на законі, що надає репатріантам так званий «кошик абсорбції» — фінансову допомогу на перші 6 місяців. Проте для України найцікавішим є податковий аспект: наприклад, репатріанти звільняються від податків на доходи, отримані за кордоном, строком до 5 років [50]. Також держава субсидує роботодавців, які наймають нових репатріантів, покриваючи частину їхньої зарплати у перші півроку.

Ірландська стратегія «Global Irish» фокусується на підприємцях. Програма «Back for Business» надає менторську підтримку та гранти тим, хто повертається додому, щоб відкрити власну справу. Логіка проста: репатріанти привозять не лише гроші, а й унікальний досвід та бізнес-зв'язки на глобальних ринках [39].

Через обмеженість бюджету Україна не може повністю копіювати прямі виплати Ізраїлю, але здатна імплементувати стимульні механізми в межах проекту Закону «Про засади державної демографічної політики»:

1. Податкові канікули для самозайнятих - звільнення від сплати ЄСВ та єдиного податку на 1–2 роки для репатріантів, які реєструють ФОП в Україні. Це дозволить вивести з тіні доходи фрилансерів, які зараз працюють на європейських замовників, проживаючи за кордоном.

2. Запровадження спеціальної квоти або зниженої відсоткової ставки (наприклад, 1-3%) на іпотеку для родин, що повертаються з-за кордону, у рамках модифікації програми «ЄОселя», адже житло є головним «якорем» для закріплення в країні.

3. Законодавче визнання професійних кваліфікацій та стажу, здобутих у країнах ЄС, без бюрократичних перепон (спрощена нострифікація). Медик чи вчитель, який отримав освіту в Польщі чи Німеччині, має стати до роботи в Україні за спрощеною процедурою допуску.

Підсумовуючи, зазначимо, що модернізація Стратегії державної міграційної політики України повинна відбуватися крізь призму національної безпеки. Головним завданням є перехід від реактивної моделі (реагування на наслідки) до проактивної (випередження загроз). Запропоновані зміни — запровадження механізмів протидії інструменталізації міграції, посилення фільтраційних заходів, кіберзахист даних та активна політика репатріації — дозволять створити стійку міграційну систему, здатну функціонувати в умовах тривалих гібридних загроз з боку РФ. Інтеграція цих підходів до загальноєвропейської системи безпеки (Frontex, Eurodac) є безальтернативним шляхом для забезпечення суверенітету України.

3.2. Модернізація системи управління міграцією на засадах партнерства та цифровізації обліку

Ефективність державної міграційної політики в умовах затяжної війни та повоєнного відновлення залежить не лише від вертикалі влади, а й від спроможності держави побудувати горизонтальні зв'язки. Криза 2022 року

довела, що державний апарат, попри свою стійкість, не може самотужки закрити всі потреби мільйонів переміщених осіб. Тому ключовим вектором модернізації має стати перехід від ситуативної взаємодії до інституціалізованої моделі партнерства «Держава – Громадський сектор – Міжнародні донори», а також створення єдиного цифрового простору для управління даними.

На етапі інституціоналізації тристороннього партнерства співпраця між суб'єктами міграційної політики часто має фрагментарний характер. Громадські організації та волонтерські фонди закривають «діри» в соціальному забезпеченні, проте відсутність єдиної координації призводить до диспропорцій: в одних громадах спостерігається надлишок гуманітарної допомоги, в інших — критичний дефіцит [13].

Для вирішення цієї проблеми можна запропонувати впровадження Кластерної моделі координації, адаптованої з гуманітарних стандартів ООН до національної системи управління. Для цього можна створити Національну координаційну платформу з питань міграції та реінтеграції. Цей орган має функціонувати не як дорадча рада, а як оперативний штаб при Кабінеті Міністрів України (під егідою Мінреінтеграції). Платформа повинна включати тематичні підгрупи (кластери): «Житло», «Зайнятість», «Психосоціальна підтримка», «Документування». До роботи в кластерах залучаються верифіковані ГО (наприклад, БФ «Право на захист», «Схід SOS») та міжнародні партнери – Міжнародну організацію з міграції, Управління Верховного комісара з питань біженців, Організація Об'єднаних Націй. Це дозволить уникнути дублювання функцій: держава формує політику та стандарти, міжнародні донори надають фінансування, а ГО виступають провайдерами соціальних послуг на місцях.

Наступна пропозиція полягає в запровадженні інструменту соціального замовлення. З цією метою необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про соціальні послуги», спростивши процедуру передачі бюджетних коштів громадським організаціям для надання послуг ВПО. Держава повинна закуповувати у ГО послуги з юридичного супроводу,

психологічної реабілітації та перекваліфікації мігрантів, оскільки неурядовий сектор часто має вищу мобільність та кращу експертизу в цих питаннях [2].

Яскравим прикладом як потенціалу, так і системних вад існуючої моделі співпраці стала реалізація масштабної програми багатоцільової грошової допомоги у 2022–2023 роках. Фундаментом для цього став Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством соціальної політики України та Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), підписаний у квітні 2022 року.

Унікальність цього кейсу полягала в поєднанні адміністративного ресурсу держави, фінансових можливостей міжнародного донора та логістичної інфраструктури національного оператора «Укрпошта». Механізм передбачав, що Мінсоцполітики формує списки вразливих категорій (зокрема пенсіонерів-ВПО), передає їх на верифікацію міжнародним партнерам, після чого УВКБ ООН забезпечує фінансування, а «Укрпошта» здійснює фізичну виплату коштів навіть у найвіддаленіших куточках країни. Це дозволило охопити допомогою понад 4 млн громадян у критичний період.

Проте реалізація проєкту виявила ряд суттєвих недоліків, зумовлених відсутністю єдиного координаційного центру та спільної цифрової екосистеми.

Так, через відсутність синхронізації баз даних у реальному часі між УВКБ ООН, WFP (Всесвітньою продовольчою програмою), ЮНІСЕФ та Червоним Хрестом значна частина громадян отримувала допомогу одночасно від кількох донорів, тоді як інші залишалися без підтримки. Процес «дедуплікації» (звірки списків) відбувався в ручному режимі й займав тижні, що призводило до затримок траншів.

Відсутність електронного запису та чіткої комунікації щодо графіків виплат призвела до утворення багатогодинних черг у відділеннях «Укрпошти» та банків-партнерів. В умовах повітряних тривог це створювало пряму загрозу життю отримувачів допомоги. Громадяни не мали інструменту для відстеження статусу своєї заявки (аналогу трекінгу посилки), що підвищувало соціальну напругу та навантаження на "гарячі лінії" міністерства.

З огляду на зазначені недоліки створення запропонованої вище Платформи та впровадження Єдиного реєстру міграційних даних дозволило б нівелювати ці ризики через механізм автоматизованої верифікації. Система працювала б за принципом «єдиного вікна»: на етапі планування платформа автоматично розподіляла б навантаження між донорами (наприклад, УВКБ ООН покриває Харківську область, а WFP — Херсонську), унеможливаючи дублювання, а на етапі реалізації інтеграція з банківськими системами дозволила б замінити фізичні черги на цільові перекази на картки з автоматичним SMS-інформуванням.

Отже, досвід співпраці з УВКБ ООН довів, що об'єднання ресурсів є ефективним, але потребує переходу від «ручного управління» списками до автоматизованого обміну даними через захищені державні протоколи.

Ще однією проблемою є відсутність верифікованої та консолідованої статистики є «ахіллесовою п'ятою» української міграційної політики. Наразі дані розпорошені між різними реєстрами, які слабо взаємодіють між собою:

- Єдиною інформаційною базою даних про ВПО (Мінсоцполітики);
- Системою «Аркан» та підсистемою ДМС (видача паспортів);
- Базою даних «Гарт» ДПСУ (перетин кордону);
- Реєстрами Пенсійного фонду України та Державної податкової служби України.

Така децентралізація унеможливорює якісний аналіз. Наприклад, держава не бачить у режимі реального часу, скільки ВПО виїхало за кордон і втратило право на виплати, або скільки працездатних мігрантів фактично працевлаштувалися.

Отже, доцільним є змінити архітектуру запропонованої системи шляхом створення Єдиного державного реєстру міграційних даних, яка інтегрує дані з існуючих реєстрів через систему електронної взаємодії «Трембіта» без фізичного об'єднання баз, що знижує ризики кібербезпеки.

Функціонал цього реєстру повинен включати такі модулі:

1. Модуль «Облік та рух» з автоматичною фіксацією зміни статусу особи та відстеженням маятникової міграції. Так, наприклад, при перетині особою кордону система автоматично призупиняє виплати ВПО до з'ясування обставин, що економить бюджетні кошти.

2. Модуль «Соціальний паспорт» повинен містити інформацію про потреби домогосподарства (зруйноване житло, наявність осіб з інвалідністю, потреба в перекваліфікації). Дані вносяться соціальними працівниками через планшети або самими громадянами через «Дію».

3. Модуль «Допомога» - це єдина база отримувачів гуманітарної допомоги від усіх донорів. яка унеможливорює «гуманітарний туризм», коли одна особа отримує допомогу в п'яти фондах одночасно, а інші залишаються ні з чим. Доступ до цього модуля повинні мати акредитовані міжнародні організації та великі фонди. За зразок можна взяти модуль Управління ООН з координації гуманітарних питань [52].

Створення Єдиного державного реєстру міграційних даних є необхідною передумовою для інтеграції України в європейський безпековий простір. У контексті набуття членства в ЄС, Україна зобов'язана приєднатися до спільних інформаційних систем, таких як Eurodac та ECRIS-TCN [36; 37].

Приєднання до системи Eurodac дозволить звіряти відбитки пальців шукачів притулку та нелегальних мігрантів із загальноєвропейською базою. Для України це інструмент виявлення осіб, які намагаються отримати подвійний соціальний захист (і в Україні, і в ЄС). Синхронізація з ECRIS-TCN: надасть можливість обмінюватися інформацією про судимості громадян третіх країн. Це критично важливо для недопущення проникнення в Україну кримінальних елементів під виглядом іноземних волонтерів чи біженців.

Реалізація запропонованих змін вимагає прийняття Закону України «Про єдину інформаційну систему обліку міграційних потоків». Цей закон покликаний визначити власника та розпорядника реєстру (тут доцільно визначити власниками Державну міграційну службу в частині ведення та Мінцифри в частині технічного адміністрування) та врегулювати чітко

розмежування прав доступу для спецслужб (які повинні мати повний доступ), соціальних служб (доступ до соціального профілю) та громадських організацій (вони мають доступ до знеособлених статистичних даних для планування проєктів. Згоду на обробку даних можна отримувати за принципом «цифрової згоди» через застосунок «Дія», що спростить бюрократичні процедури для ВПО.

Окремим пунктом повинна стати розробка «Методики оцінки міграційних ризиків» на основі Big Data. Аналіз масивів даних з Єдиного державного реєстру міграційних даних дозволить прогнозувати міграційні хвилі (наприклад, у разі пошкодження енергоструктури в певному регіоні) та превентивно розгортати там гуманітарні хаби.

Ефективність реалізації державної міграційної політики залежить не лише від нормативної бази чи цифрових інструментів, а й від якості людського капіталу. В умовах воєнного стану працівники Державної міграційної служби, консульських установ та органів соціального захисту зіткнулися з надкритичним навантаженням. Хронічний стрес, низький рівень оплати праці та невідповідність застарілих кваліфікаційних вимог реальним викликам призвели до відтоку кадрів та зниження якості адміністративних послуг. Модернізація системи потребує переходу від моделі «чиновник-бюрократ» до моделі «сервісний менеджер кризового реагування».

Чинна система підвищення кваліфікації державних службовців часто має формальний характер. Для роботи з вразливими категоріями (біженці, ветерани, особи з ПТСР) необхідні специфічні компетенції, які наразі відсутні в стандартних програмах підготовки. З огляду на це можна запропонувати запровадження Галузевої програми професійного розвитку «Міграційний менеджмент в умовах криз» на базі Вищої школи публічного управління при НАДС. Програма має включати три обов'язкові модулі:

1. Психологічна компетентність, який повинен включати тренінги з основ кризової психології, безконфліктної комунікації та надання першої психологічної допомоги. Службовець повинен вміти ідентифікувати ознаки

гострої травми у відвідувача та застосовувати протоколи деескалації конфліктів.

2. Європейська інтеграція, що охоплює поглиблене вивчення міграційного права ЄС. Ураховуючи статус кандидата в ЄС, українські фахівці повинні вже зараз переходити на європейські стандарти обробки даних та процедури надання притулку. Доцільно залучати експертів Frontex у рамках проектів Twinning для проведення практичних воркшопів.

3. Цифрова грамотність. У рамках цього модулю проводиться навчання роботі з аналітичними інструментами Big Data та кібергігієні. Співробітники, які мають доступ до Єдиного державного демографічного реєстру, повинні розуміти алгоритми захисту персональних даних від витоків.

Фінансування цих навчань можливе в рамках грантових програм ЄС (наприклад, EU4PAR), які спрямовані саме на реформу держуправління.

Важливим аспектом кадрової політики у сфері міграції є профілактика професійного вигорання та психологічна підтримка працівників. Висока плинність кадрів у підрозділах ДМС (особливо у прифронтових зонах) зумовлена емоційним вигоранням, оскільки працівники щоденно стикаються з людським горем, що призводить до «травми свідка», і тому вони потребують психологічного відновлення. Ураховуючи ці нові виклики в роботі необхідно нормативно закріпити право на обов'язкову психологічну супервізію для працівників міграційної сфери, які працюють «на першій лінії». Це передбачає регулярні групові сесії з психологом для пропрацювання стресу, а також запровадження додаткових днів оплачуваної відпустки для профілактики виснаження [3].

Нова кадрова політика повинна передбачати залучення ветеранів та ВПО. Кадровий дефіцит пропонується компенсувати за рахунок залучення мотивованих груп населення, для яких питання захисту держави та громадян є ціннісним пріоритетом. Для ветеранів російсько-української війни повинно бути запроваджено квоти та спрощені процедури конкурсу на посади в ДМС. Їхній досвід, дисциплінованість та розуміння безпекових загроз є критично

важливими для роботи у відділах протидії нелегальній міграції та охорони пунктів тимчасового перебування іноземців.

Не останню роль в кадровій політиці повинні відігравати антикорупційна складова та матеріальна мотивація службовців. Низькі оклади службовців нижньої ланки створюють корупційні ризики (прискорення видачі паспортів, «продаж» місць у черзі). Оптимізація штату за рахунок цифровізації та скорочення паперового документообігу має вивільнити фонд оплати праці для підвищення окладів кваліфікованим фахівцям. Система ключових показників ефективності повинна базуватися не на кількості виданих довідок, а на якості обслуговування (відсутність скарг, швидкість обробки кейсів) та результатах тестувань на знання законодавства.

Комплексна реалізація цих заходів дозволить сформувати корпус професійних держслужбовців, здатних ефективно впроваджувати нову міграційну стратегію. Інвестування в навчання та психологічне здоров'я персоналу знизить плинність кадрів на 20–30%, а залучення ветеранів посилить безпекову складову роботи міграційних органів.

Отже, модернізація системи управління міграцією вимагає комплексного переходу від ситуативної взаємодії до інституціоналізованого партнерства держави, громадського сектору та міжнародних донорів, зокрема через створення Національної координаційної платформи. Критично важливим елементом реформи є впровадження Єдиного державного реєстру міграційних даних, що забезпечить консолідацію статистики, автоматизовану верифікацію допомоги та інтеграцію України в безпековий простір ЄС (системи Eurodac та ECRIS-TCN). Ефективність цих змін безпосередньо залежить від трансформації кадрової політики: переходу до моделі «сервісного менеджера кризового реагування», запровадження спеціалізованих програм підготовки, психологічної підтримки персоналу та залучення до служби ветеранів.

Висновки до Розділу 3

У третьому розділі обґрунтовано концептуальні засади та практичні механізми вдосконалення публічного управління міграційними процесами в Україні в умовах гібридної війни та повоєнного відновлення. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

Сучасна безпекова ситуація вимагає переходу від ліберально-адміністративного підходу до секуритизації міграційної політики — визнання її складовою національної безпеки. Пропонується розробити «Стратегію державної міграційної політики на період до 2030 року», яка базуватиметься на понятті «міграційна безпека» та включатиме протидію інструменталізації міграції як акту гібридної агресії. Урахування досвіду Польщі та Фінляндії («розумний кордон», оперативне закриття пунктів пропуску) дозволить сформувати ефективну систему захисту від штучних міграційних криз.

Для реалізації нової стратегії необхідний пакет законодавчих змін, зокрема: введення категорії «країна міграційного ризику» з обов'язковою попередньою спецперевіркою (аналог ETIAS), криміналізація сприяння незаконному перетину кордону посадовими особами та надання ДМС функцій оперативно-розшукової діяльності для боротьби з тіньовою легалізацією іноземців. Доцільним є створення Міжвідомчого координаційного центру з питань міграційних ризиків при РНБО для аналізу розвідувальної інформації.

Демографічне відновлення вимагає переходу від декларативних закликів до економічно обґрунтованої програми репатріації, адаптованої з досвіду Ізраїлю та Ірландії. Пропоновані заходи включають податкові канікули для самозайнятих репатріантів, пільгове іпотечне кредитування («єОселя») та спрощену нострифікацію дипломів, отриманих в ЄС.

Ключовим інструментом подолання фрагментарності управління має стати створення Єдиного державного реєстру міграційних даних, інтегрованого через систему «Трембіта». Це дозволить консолідувати статистику, автоматизувати верифікацію соціальних виплат, уникнути дублювання

допомоги від донорів та інтегруватися в європейський безпековий простір через системи Eurodac та ECRIS-TCN. Для координації зусиль держави, громадського сектору та міжнародних партнерів пропонується впровадити Кластерну модель та створити Національну координаційну платформу.

Ефективність реформ залежить від трансформації кадрової політики: переходу до моделі «сервісного менеджера кризового реагування». Пріоритетами є запровадження галузевої програми підготовки (кризова психологія, право ЄС, цифрова грамотність), обов'язкова психологічна супервізія для працівників «першої лінії» та активне залучення до служби ветеранів і ВПО, чий досвід є критично важливим для безпекової складової та соціальної комунікації.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

3.1. Модернізація Стратегії державної міграційної політики України з урахуванням гібридних загроз

Сучасна безпекова архітектура України вимагає докорінного перегляду підходів до регулювання міграційних процесів. Чинна «Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року», затверджена у 2017 році, розроблялася в умовах локального конфлікту на Сході та орієнтувалася переважно на адміністративні аспекти управління міграцією та лібералізацію візового режиму з ЄС. Повномасштабна агресія РФ та використання міграції як елементу гібридної війни (приклад кризи на кордоні Білорусі та Польщі у 2021 році) актуалізували потребу в секуритизації міграційної політики — розгляді її як невід’ємної складової національної безпеки та оборони.

Таким чином, модернізація стратегічних документів має базуватися на закріпленні поняття «міграційна безпека» як стану захищеності національних інтересів від загроз, пов’язаних із неконтрольованими переміщеннями населення, інструменталізацією міграційних потоків ворожими державами та демографічним виснаженням. З огляду на це пропонується внести зміни до Закону України «Про національну безпеку України», включивши міграційну безпеку до переліку основних сфер, а також розробити нову «Стратегію державної міграційної політики на період до 2030 року» з такими концептуальними блоками:

3. Протидія інструменталізації міграції та визнання штучного створення міграційних криз актом гібридної агресії. Це дозволить законодавчо обґрунтувати застосування Збройних сил України та Національної гвардії України для охорони державного кордону у мирний час у разі виникнення

загроз прориву кордону великими групами мігрантів, керованими спецслужбами суміжних держав [16].

Для модернізації української міграційної стратегії критично важливим є аналіз досвіду країн-членів ЄС та НАТО, які мають спільний кордон з РФ та Білоруссю. Останні роки продемонстрували, що Москва та Мінськ системно використовують мігрантів із країн Глобального Півдня як «живу зброю» для дестабілізації суспільно-політичної ситуації у суміжних державах. Реакція Польщі та Фінляндії на ці виклики сформувала нову європейську парадигму безпеки кордонів, яка поєднує інженерно-технічні рішення з жорсткими законодавчими змінами.

У відповідь на штучно спровоковану міграційну кризу на кордоні з Білоруссю у 2021 році, польський уряд вдався до безпрецедентних заходів. По-перше, було реалізовано масштабний інфраструктурний проєкт — будівництво стіни («Zapora») довжиною 186 км та висотою 5,5 м. Ключовою особливістю цієї споруди є її технологічне оснащення: система периметральної охорони включає тисячі камер нічного бачення, тепловізорів та датчиків руху, які інтегровані в єдину мережу управління. Це дозволяє прикордонній варті реагувати на спроби прориву в режимі реального часу [53]. По-друге, було внесено зміни до Закону про іноземців (*Ustawa o cudzoziemcach*). Нові норми легалізували процедуру негайного повернення осіб, які незаконно перетнули кордон, назад до країни відправлення, та дозволили залишати без розгляду заяви про надання притулку, якщо вони подані не в офіційних пунктах пропуску. Хоча ці дії викликали критику правозахисників, Єврокомісія та Frontex фактично визнали право Польщі на захист зовнішнього кордону ЄС в умовах гібридної атаки.

У листопаді-грудні 2023 року Фінляндія зіткнулася з аналогічною тактикою РФ: російські прикордонники організовано доставляли шукачів притулку із Сомалі, Сирії та Ємену до фінських контрольно-пропускних пунктів, створюючи колапс пропускної системи. Реакція Гельсінкі була миттєвою та ґрунтувалася на законі про прикордонну охорону. Уряд

послідовно закрив усі автодорожні пункти пропуску на східному кордоні (спочатку Ваалімаа та Нуйямаа, а згодом і найвіддаленіший Райя-Йоосеппі), посиляючись на загрозу національній безпеці [48]. Фінляндія створила прецедент, коли національна безпека була поставлена вище за індивідуальне право на вільний перетин кордону, централізуючи прийом заяв на притулок виключно в аеропортах та морських портах.

На відміну від Польщі та Фінляндії, Україна зараз захищає кордон військовими методами (мінування, фортифікації). Однак для стратегічної перспективи (особливо в умовах «гібридного миру») поточна українська нормативна база є вразливою. Українська система «Інтелектуальний кордон» потребує дооснащення за польським зразком (насичення сенсорами), оскільки мінні поля не вирішують проблему малочисельних груп диверсантів або цивільних мігрантів у мирний час.

В українському правовому полі відсутнє поняття «інструменталізація міграції». Це створює ризик, що після завершення воєнного стану прикордонники будуть змушені діяти за старими ліберальними процедурами (тривалий розгляд заяв, заборона видворення), що паралізує роботу в разі масового напливу мігрантів з боку РФ. Для уникнення цих загроз Україна може імплементувати фінську модель оперативного закриття контрольно-пропускних пунктів рішенням уряду без бюрократичних зволікань.

4. Багаторівнева система перевірки іноземців. В умовах довготривалого протистояння з РФ Україна не може дозволити собі повернення до ліберальних довоєнних правил в'їзду для громадян країн «міграційного ризику», тому необхідно впровадити багаторівневу систему перевірки іноземців (biometric screening) ще до моменту перетину кордону, за аналогом системи ETIAS в ЄС або ЕТА у Великій Британії.

Стратегія інтегрованого управління кордонами є ключовим інструментом реалізації міграційної політики. В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення, вона потребує трансформації за кількома напрямками.

По-перше, це технологічна модернізація «Розумний кордон», яка передбачає повний перехід на біометричний контроль усіх осіб, які перетинають кордон, і впровадження інтелектуальних систем відеоспостереження з розпізнаванням облич вздовж усієї лінії кордону з РФ та Республікою Білорусь. Також необхідно інтегрувати бази даних ДПСУ з базами Інтерполу, Європолу та національних розвідувальних органів у режимі реального часу.

По-друге, це кіберзахист реєстрів. Міграційні реєстри (Єдиний державний демографічний реєстр) містять критично важливі дані про громадян, включно з військовослужбовцями. Стратегія повинна передбачати створення дубльованих захищених сховищ даних та протоколи дій у разі кібератак на цифрову інфраструктуру.

Ключовою проблемою поточної системи управління міграцією є розмитість відповідальності між Державною міграційною службою, ДПСУ, Міністерством закордонних справ та силовими структурами. Для підвищення ефективності протидії гібридним загрозам вбачається за доцільне створити Міжвідомчий координаційний центр з питань міграційних ризиків при РНБО України. Його завданням має стати аналіз розвідувальної інформації щодо планів ворога використати міграційні канали для дестабілізації ситуації (закидання ДРГ під виглядом біженців, провокування гуманітарних криз тощо).

Також слід переглянути функціонал ДМС, посиливши її правоохоронну складову в частині боротьби з нелегальною міграцією всередині країни, надавши права на проведення оперативно-розшукової діяльності в обмеженому обсязі (щодо виявлення фіктивних шлюбів, фіктивного працевлаштування іноземців тощо).

Однією з найгостріших проблем національної безпеки у міграційній сфері залишається існування налагоджених «тіньових» механізмів отримання посвідок на тимчасове та постійне проживання. До початку повномасштабного вторгнення ці канали сприймалися переважно як корупційна складова або

спосіб незаконної трудової міграції до ЄС, проте в умовах гібридної війни вони трансформувалися в ідеальний інструмент для легалізації ворожої агентури.

У контексті гібридних загроз великим викликом для України є також масова еміграція та неповернення громадян. Що може спричинити демографічний колапс, який також є метою агресора. Оновлена Стратегія повинна змістити фокус з «регулювання потоків» на «збереження людського капіталу». З огляду на це пропонується включити до Стратегії розділ «Політика повернення та реінтеграції», який передбачатиме: упровадження статусу «закордонного українця» нового зразка, який дозволить зберігати податковий та правовий зв'язок з Україною без фізичної присутності; легальне працевлаштування за кордоном зі збереженням соціальних гарантій в Україні та стимулами для інвестування зароблених коштів в українську економіку (пільгове іпотечне кредитування «єОселя» для тих, хто повертається).

Проте Стратегія визначає лише головні вектори державної міграційної політики. Для імплементації запропонованих стратегічних змін необхідно розробити та ухвалити пакет законодавчих актів. Узагальнені пропозиції до цього пакету наведено в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1. Пропозиції з удосконалення законодавства з міграційної безпеки

Назва нормативно-правового акта	Суть пропонованих змін	Очікуваний ефект для національної безпеки
Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»	Введення категорії «країна міграційного ризику». Заборона в'їзду громадянам таких країн без попередньої спецперевірки.	Унеможливлення проникнення агентів ворожих спецслужб під виглядом приватних осіб.
Кримінальний кодекс України	Криміналізація сприяння незаконному перетину кордону, вчиненого групою осіб за попередньою змовою з використанням службового становища (посилення відповідальності).	Зниження корупційних ризиків та руйнування каналів нелегальної міграції.

Назва нормативно-правового акта	Суть пропонованих змін	Очікуваний ефект для національної безпеки
Стратегія інтегрованого управління кордонами (нова редакція)	Включення протоколів реагування на «гібридні атаки» на кордоні (масовий прорив). Легалізація використання спецзасобів та зброї для захисту кордону від агресивних груп.	Підвищення обороноздатності кордону та правовий захист прикордонників.
Державна програма «Повернення» (проект)	Податкові канікули для репатріантів, що відкривають бізнес. Визнання професійних кваліфікацій, здобутих в ЄС.	Стимулювання повернення економічно активного населення.

Джерело: розроблено автором на основі аналізу чинного законодавства.

Запропоновані у Таблиці 3.1 зміни формують дворівневу систему захисту: «жорсткий» контур (безпека кордонів) та «м'який» контур (демографічне відновлення). Кожен із пунктів потребує детального нормативного наповнення.

1. Безпековий блок: превенція та відповідальність. Внесення змін до Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» щодо категорії «*країна міграційного ризику*» є критичним кроком. Зараз перевірки часто відбуваються вже по факту прибуття особи на кордон. Нова норма має запровадити обов'язкову процедуру попередньої авторизації. Це означає, що громадянин умовної країни з високим рівнем терористичної загрози або впливу РФ повинен пройти поглиблену біометричну та бекграунд-перевірку ще до посадки в літак.

Зміни до Кримінального кодексу мають змістити фокус із виконавців (водіїв, провідників) на організаторів схем. Пропонується кваліфікувати сприяння незаконній міграції, вчинене посадовими особами (співробітниками вишів, міграційної служби, прикордонниками), як злочин проти основ

національної безпеки з відповідним посиленням санкцій та конфіскацією майна.

2. Економічний блок: державна програма «Повернення». Найскладнішим завданням є розробка законодавчого фундаменту для повернення українців. Суто патріотичні заклики без економічного підґрунтя є неефективними. Україні необхідно адаптувати досвід країн, які успішно пройшли шлях репатріації діаспори.

Як зазначає А. О. Малиновська, поверненню українців сприятиме чітка, організаційно і фінансово забезпечена політика держави, що має спрямовуватись на інформаційне забезпечення емігрантів закордоном необхідною інформацією про можливості працевлаштування в Україні чи відкриття власного бізнесу; допомогу в реінтеграції після їх повернення додому, що повинна мати як економічну, так і культурно-освітню складову; забезпечення професійної підготовки та перепідготовки з метою набуття кваліфікації, що відповідатиме новим вимогам ринку праці [16].

Слід взяти до уваги досвід Ізраїлю. Ізраїльська модель є еталонною у світі. Вона ґрунтується на законі, що надає репатріантам так званий «кошик абсорбції» — фінансову допомогу на перші 6 місяців. Проте для України найцікавішим є податковий аспект: наприклад, репатріанти звільняються від податків на доходи, отримані за кордоном, строком до 5 років [50]. Також держава субсидує роботодавців, які наймають нових репатріантів, покриваючи частину їхньої зарплати у перші півроку.

Ірландська стратегія «Global Irish» фокусується на підприємцях. Програма «Back for Business» надає менторську підтримку та гранти тим, хто повертається додому, щоб відкрити власну справу. Логіка проста: репатріанти привозять не лише гроші, а й унікальний досвід та бізнес-зв'язки на глобальних ринках [39].

Через обмеженість бюджету Україна не може повністю копіювати прямі виплати Ізраїлю, але здатна імплементувати стимульні механізми в межах проекту Закону «Про засади державної демографічної політики»:

4. Податкові канікули для самозайнятих - звільнення від сплати ЄСВ та єдиного податку на 1–2 роки для репатріантів, які реєструють ФОП в Україні. Це дозволить вивести з тіні доходи фрилансерів, які зараз працюють на європейських замовників, проживаючи за кордоном.

5. Запровадження спеціальної квоти або зниженої відсоткової ставки (наприклад, 1-3%) на іпотеку для родин, що повертаються з-за кордону, у рамках модифікації програми «ЄОселя», адже житло є головним «якорем» для закріплення в країні.

6. Законодавче визнання професійних кваліфікацій та стажу, здобутих у країнах ЄС, без бюрократичних перепон (спрощена нострифікація). Медик чи вчитель, який отримав освіту в Польщі чи Німеччині, має стати до роботи в Україні за спрощеною процедурою допуску.

Підсумовуючи, зазначимо, що Модернізація Стратегії державної міграційної політики України повинна відбуватися крізь призму національної безпеки. Головним завданням є перехід від реактивної моделі (реагування на наслідки) до проактивної (випередження загроз). Запропоновані зміни — запровадження механізмів протидії інструменталізації міграції, посилення фільтраційних заходів, кіберзахист даних та активна політика репатріації — дозволять створити стійку міграційну систему, здатну функціонувати в умовах тривалих гібридних загроз з боку РФ. Інтеграція цих підходів до загальноєвропейської системи безпеки (Frontex, Eurodac) є безальтернативним шляхом для забезпечення суверенітету України.

3.2. Модернізація системи управління міграцією на засадах партнерства та цифровізації обліку

Ефективність державної міграційної політики в умовах затяжної війни та повоєнного відновлення залежить не лише від вертикалі влади, а й від спроможності держави побудувати горизонтальні зв'язки. Криза 2022 року

довела, що державний апарат, попри свою стійкість, не може самотужки закрити всі потреби мільйонів переміщених осіб. Тому ключовим вектором модернізації має стати перехід від ситуативної взаємодії до інституціалізованої моделі партнерства «Держава – Громадський сектор – Міжнародні донори», а також створення єдиного цифрового простору для управління даними.

На етапі інституціоналізації тристороннього партнерства співпраця між суб'єктами міграційної політики часто має фрагментарний характер. Громадські організації та волонтерські фонди закривають «діри» в соціальному забезпеченні, проте відсутність єдиної координації призводить до диспропорцій: в одних громадах спостерігається надлишок гуманітарної допомоги, в інших — критичний дефіцит [13].

Для вирішення цієї проблеми можна запропонувати впровадження Кластерної моделі координації, адаптованої з гуманітарних стандартів ООН до національної системи управління. Для цього можна створити Національну координаційну платформу з питань міграції та реінтеграції. Цей орган має функціонувати не як дорадча рада, а як оперативний штаб при Кабінеті Міністрів України (під егідою Мінреінтеграції). Платформа повинна включати тематичні підгрупи (кластери): «Житло», «Зайнятість», «Психосоціальна підтримка», «Документування». До роботи в кластерах залучаються верифіковані ГО (наприклад, БФ «Право на захист», «Схід SOS») та міжнародні партнери – Міжнародну організацію з міграції, Управління Верховного комісара з питань біженців, Організація Об'єднаних Націй. Це дозволить уникнути дублювання функцій: держава формує політику та стандарти, міжнародні донори надають фінансування, а ГО виступають провайдерами соціальних послуг на місцях.

Наступна пропозиція полягає в запровадженні інструменту соціального замовлення. З цією метою необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про соціальні послуги», спростивши процедуру передачі бюджетних коштів громадським організаціям для надання послуг ВПО. Держава повинна закуповувати у ГО послуги з юридичного супроводу,

психологічної реабілітації та перекваліфікації мігрантів, оскільки неурядовий сектор часто має вищу мобільність та кращу експертизу в цих питаннях [2].

Яскравим прикладом як потенціалу, так і системних вад існуючої моделі співпраці стала реалізація масштабної програми багатоцільової грошової допомоги у 2022–2023 роках. Фундаментом для цього став Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством соціальної політики України та Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), підписаний у квітні 2022 року.

Унікальність цього кейсу полягала в поєднанні адміністративного ресурсу держави, фінансових можливостей міжнародного донора та логістичної інфраструктури національного оператора «Укрпошта». Механізм передбачав, що Мінсоцполітики формує списки вразливих категорій (зокрема пенсіонерів-ВПО), передає їх на верифікацію міжнародним партнерам, після чого УВКБ ООН забезпечує фінансування, а «Укрпошта» здійснює фізичну виплату коштів навіть у найвіддаленіших куточках країни. Це дозволило охопити допомогою понад 4 млн громадян у критичний період.

Проте реалізація проєкту виявила ряд суттєвих недоліків, зумовлених відсутністю єдиного координаційного центру та спільної цифрової екосистеми.

Так, через відсутність синхронізації баз даних у реальному часі між УВКБ ООН, WFP (Всесвітньою продовольчою програмою), ЮНІСЕФ та Червоним Хрестом значна частина громадян отримувала допомогу одночасно від кількох донорів, тоді як інші залишалися без підтримки. Процес «дедуплікації» (звірки списків) відбувався в ручному режимі й займав тижні, що призводило до затримок траншів.

Відсутність електронного запису та чіткої комунікації щодо графіків виплат призвела до утворення багатогодинних черг у відділеннях «Укрпошти» та банків-партнерів. В умовах повітряних тривог це створювало пряму загрозу життю отримувачів допомоги. Громадяни не мали інструменту для відстеження статусу своєї заявки (аналогу трекінгу посилки), що підвищувало соціальну напругу та навантаження на "гарячі лінії" міністерства.

З огляду на зазначені недоліки створення запропонованої вище Платформи та впровадження Єдиного реєстру міграційних даних дозволило б нівелювати ці ризики через механізм автоматизованої верифікації. Система працювала б за принципом «єдиного вікна»: на етапі планування платформа автоматично розподіляла б навантаження між донорами (наприклад, УВКБ ООН покриває Харківську область, а WFP — Херсонську), унеможливорюючи дублювання, а на етапі реалізації інтеграція з банківськими системами дозволила б замінити фізичні черги на цільові перекази на картки з автоматичним SMS-інформуванням.

Отже, досвід співпраці з УВКБ ООН довів, що об'єднання ресурсів є ефективним, але потребує переходу від «ручного управління» списками до автоматизованого обміну даними через захищені державні протоколи.

Ще однією проблемою є відсутність верифікованої та консолідованої статистики є «ахіллесовою п'ятою» української міграційної політики. Наразі дані розпорошені між різними реєстрами, які слабо взаємодіють між собою:

- Єдиною інформаційною базою даних про ВПО (Мінсоцполітики);
- Системою «Аркан» та підсистемою ДМС (видача паспортів);
- Базою даних «Гарт» ДПСУ (перетин кордону);
- Реєстрами Пенсійного фонду України та Державної податкової служби України.

Така децентралізація унеможливорює якісний аналіз. Наприклад, держава не бачить у режимі реального часу, скільки ВПО виїхало за кордон і втратило право на виплати, або скільки працездатних мігрантів фактично працевлаштувалися.

Отже, доцільним є змінити архітектуру запропонованої системи шляхом створення Єдиного державного реєстру міграційних даних, яка інтегрує дані з існуючих реєстрів через систему електронної взаємодії «Трембіта» без фізичного об'єднання баз, що знижує ризики кібербезпеки.

Функціонал цього реєстру повинен включати такі модулі:

4. Модуль «Облік та Рух» з автоматичною фіксацією зміни статусу особи та відстеженням маятникової міграції. Так, наприклад, при перетині особою кордону система автоматично призупиняє виплати ВПО до з'ясування обставин, що економить бюджетні кошти.

5. Модуль «Соціальний паспорт» повинен містити інформацію про потреби домогосподарства (зруйноване житло, наявність осіб з інвалідністю, потреба в перекваліфікації). Дані вносяться соціальними працівниками через планшети або самими громадянами через «Дію».

6. Модуль «Допомога» - це єдина база отримувачів гуманітарної допомоги від усіх донорів. яка унеможливорює «гуманітарний туризм», коли одна особа отримує допомогу в п'яти фондах одночасно, а інші залишаються ні з чим. Доступ до цього модуля повинні мати акредитовані міжнародні організації та великі фонди. За зразок можна взяти модуль Управління ООН з координації гуманітарних питань [52].

Створення Єдиного державного реєстру міграційних даних є необхідною передумовою для інтеграції України в європейський безпековий простір. У контексті набуття членства в ЄС, Україна зобов'язана приєднатися до спільних інформаційних систем, таких як Eurodac та ECRIS-TCN [36; 37].

Приєднання до системи Eurodac дозволить звіряти відбитки пальців шукачів притулку та нелегальних мігрантів із загальноєвропейською базою. Для України це інструмент виявлення осіб, які намагаються отримати подвійний соціальний захист (і в Україні, і в ЄС). Синхронізація з ECRIS-TCN: надасть можливість обмінюватися інформацією про судимості громадян третіх країн. Це критично важливо для недопущення проникнення в Україну кримінальних елементів під виглядом іноземних волонтерів чи біженців.

Реалізація запропонованих змін вимагає прийняття Закону України «Про єдину інформаційну систему обліку міграційних потоків». Цей закон покликаний визначити власника та розпорядника реєстру (тут доцільно визначити власниками Державну міграційну службу в частині ведення та Мінцифри в частині технічного адміністрування) та врегулювати чітко

розмежування прав доступу для спецслужб (які повинні мати повний доступ), соціальних служб (доступ до соціального профілю) та громадських організацій (вони мають доступ до знеособлених статистичних даних для планування проєктів. Згоду на обробку даних можна отримувати за принципом «цифрової згоди» через застосунок «Дія», що спростить бюрократичні процедури для ВПО.

Окремим пунктом повинна стати розробка «Методики оцінки міграційних ризиків» на основі Big Data. Аналіз масивів даних з Єдиного державного реєстру міграційних даних дозволить прогнозувати міграційні хвилі (наприклад, у разі пошкодження енергоструктури в певному регіоні) та превентивно розгортати там гуманітарні хаби.

Ефективність реалізації державної міграційної політики залежить не лише від нормативної бази чи цифрових інструментів, а й від якості людського капіталу. В умовах воєнного стану працівники Державної міграційної служби, консульських установ та органів соціального захисту зіткнулися з надкритичним навантаженням. Хронічний стрес, низький рівень оплати праці та невідповідність застарілих кваліфікаційних вимог реальним викликам призвели до відтоку кадрів та зниження якості адміністративних послуг. Модернізація системи потребує переходу від моделі «чиновник-бюрократ» до моделі «сервісний менеджер кризового реагування».

Чинна система підвищення кваліфікації державних службовців часто має формальний характер. Для роботи з вразливими категоріями (біженці, ветерани, особи з ПТСР) необхідні специфічні компетенції, які наразі відсутні в стандартних програмах підготовки. З огляду на це можна запропонувати запровадження Галузевої програми професійного розвитку «Міграційний менеджмент в умовах криз» на базі Вищої школи публічного управління при НАДС. Програма має включати три обов'язкові модулі:

1. Психологічна компетентність, який повинен включати тренінги з основ кризової психології, безконфліктної комунікації та надання першої психологічної допомоги. Службовець повинен вміти ідентифікувати ознаки

гострої травми у відвідувача та застосовувати протоколи деескалації конфліктів.

2. Європейська інтеграція, що охоплює поглиблене вивчення міграційного права ЄС. Ураховуючи статус кандидата в ЄС, українські фахівці повинні вже зараз переходити на європейські стандарти обробки даних та процедури надання притулку. Доцільно залучати експертів Frontex у рамках проектів Twinning для проведення практичних воркшопів.

3. Цифрова грамотність. У рамках цього модулю проводиться навчання роботі з аналітичними інструментами Big Data та кібергігієні. Співробітники, які мають доступ до Єдиного державного демографічного реєстру, повинні розуміти алгоритми захисту персональних даних від витоків.

Фінансування цих навчань можливе в рамках грантових програм ЄС (наприклад, EU4PAR), які спрямовані саме на реформу держуправління.

Важливим аспектом кадрової політики у сфері міграції є профілактика професійного вигорання та психологічна підтримка працівників. Висока плинність кадрів у підрозділах ДМС (особливо у прифронтових зонах) зумовлена емоційним вигоранням, оскільки працівники щоденно стикаються з людським горем, що призводить до «травми свідка», і тому вони потребують психологічного відновлення. Ураховуючи ці нові виклики в роботі необхідно нормативно закріпити право на обов'язкову психологічну супервізію для працівників міграційної сфери, які працюють «на першій лінії». Це передбачає регулярні групові сесії з психологом для пропрацювання стресу, а також запровадження додаткових днів оплачуваної відпустки для профілактики виснаження [3].

Нова кадрова політика повинна передбачати залучення ветеранів та ВПО. Кадровий дефіцит пропонується компенсувати за рахунок залучення мотивованих груп населення, для яких питання захисту держави та громадян є ціннісним пріоритетом. Для ветеранів російсько-української війни повинно бути запроваджено квоти та спрощені процедури конкурсу на посади в ДМС. Їхній досвід, дисциплінованість та розуміння безпекових загроз є критично

важливими для роботи у відділах протидії нелегальній міграції та охорони пунктів тимчасового перебування іноземців.

Не останню роль в кадровій політиці повинні відігравати антикорупційна складова та матеріальна мотивація службовців. Низькі оклади службовців нижньої ланки створюють корупційні ризики (прискорення видачі паспортів, «продаж» місць у черзі). Оптимізація штату за рахунок цифровізації та скорочення паперового документообігу має вивільнити фонд оплати праці для підвищення окладів кваліфікованим фахівцям. Система ключових показників ефективності повинна базуватися не на кількості виданих довідок, а на якості обслуговування (відсутність скарг, швидкість обробки кейсів) та результатах тестувань на знання законодавства.

Комплексна реалізація цих заходів дозволить сформувати корпус професійних держслужбовців, здатних ефективно впроваджувати нову міграційну стратегію. Інвестування в навчання та психологічне здоров'я персоналу знизить плинність кадрів на 20–30%, а залучення ветеранів посилить безпекову складову роботи міграційних органів.

Отже, модернізація системи управління міграцією вимагає комплексного переходу від ситуативної взаємодії до інституціоналізованого партнерства держави, громадського сектору та міжнародних донорів, зокрема через створення Національної координаційної платформи. Критично важливим елементом реформи є впровадження Єдиного державного реєстру міграційних даних, що забезпечить консолідацію статистики, автоматизовану верифікацію допомоги та інтеграцію України в безпековий простір ЄС (системи Eurodac та ECRIS-TCN). Ефективність цих змін безпосередньо залежить від трансформації кадрової політики: переходу до моделі «сервісного менеджера кризового реагування», запровадження спеціалізованих програм підготовки, психологічної підтримки персоналу та залучення до служби ветеранів.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі обґрунтовано концептуальні засади та практичні механізми вдосконалення публічного управління міграційними процесами в Україні в умовах гібридної війни та повоєнного відновлення. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки.

Сучасна безпекова ситуація вимагає переходу від ліберально-адміністративного підходу до секуритизації міграційної політики — визнання її складовою національної безпеки. Пропонується розробити «Стратегію державної міграційної політики на період до 2030 року», яка базуватиметься на понятті «міграційна безпека» та включатиме протидію інструменталізації міграції як акту гібридної агресії. Урахування досвіду Польщі та Фінляндії («розумний кордон», оперативне закриття пунктів пропуску) дозволить сформувати ефективну систему захисту від штучних міграційних криз.

Для реалізації нової стратегії необхідний пакет законодавчих змін, зокрема: введення категорії «країна міграційного ризику» з обов'язковою попередньою спецперевіркою (аналог ETIAS), криміналізація сприяння незаконному перетину кордону посадовими особами та надання ДМС функцій оперативно-розшукової діяльності для боротьби з тіньовою легалізацією іноземців. Доцільним є створення Міжвідомчого координаційного центру з питань міграційних ризиків при РНБО для аналізу розвідувальної інформації.

Демографічне відновлення вимагає переходу від декларативних закликів до економічно обґрунтованої програми репатріації, адаптованої з досвіду Ізраїлю та Ірландії. Пропоновані заходи включають податкові канікули для самозайнятих репатріантів, пільгове іпотечне кредитування («ЄОселя») та спрощену нострифікацію дипломів, отриманих в ЄС.

Ключовим інструментом подолання фрагментарності управління має стати створення Єдиного державного реєстру міграційних даних, інтегрованого через систему «Трембіта». Це дозволить консолідувати статистику, автоматизувати верифікацію соціальних виплат, уникнути дублювання

допомоги від донорів та інтегруватися в європейський безпековий простір через системи Eurodac та ECRIS-TCN. Для координації зусиль держави, громадського сектору та міжнародних партнерів пропонується впровадити Кластерну модель та створити Національну координаційну платформу.

Ефективність реформ залежить від трансформації кадрової політики: переходу до моделі «сервісного менеджера кризового реагування». Пріоритетами є запровадження галузевої програми підготовки (кризова психологія, право ЄС, цифрова грамотність), обов'язкова психологічна супервізія для працівників «першої лінії» та активне залучення до служби ветеранів і ВПО, чий досвід є критично важливим для безпекової складової та соціальної комунікації.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі здійснено комплексне дослідження теоретико-методологічних засад та практичних механізмів публічного управління міграційними процесами в Україні в умовах гібридної війни та воєнного стану. На основі проведеного аналізу отримано такі результати.

Установлено, що в сучасних геополітичних умовах міграція трансформувалася з суто демографічного чи соціально-економічного явища на стратегічний об'єкт публічного управління та елемент національної безпеки. Доведено, що традиційні підходи до управління міграцією (неокласичні теорії) втрачають актуальність в умовах гібридних конфліктів. Натомість набуває ваги концепція «інструменталізації міграції», коли міграційні потоки штучно створюються та використовуються агресором для дестабілізації країни-цілі. Отже, публічне управління має еволюціонувати від реактивного адміністрування до проактивного управління ризиками та кризового менеджменту.

Аналіз нормативно-правового та інституціонального забезпечення показав, що вітчизняна система управління міграцією перебуває на етапі переходу від пострадянської моделі контролю до європейської сервісно-безпекової моделі. Вагомими досягненнями є цифровізація процесів, впровадження біометричних документів та реалізація концепції «сервісного суверенітету» через екстериторіальне надання послуг за кордоном (ДП «Документ»). Водночас інституційний механізм страждає від фрагментарності, слабкої міжвідомчої координації та відсутності єдиного кодифікованого акта (Міграційного кодексу).

В умовах війни Україна зіткнулася з безпрецедентною міграційною кризою: близько 5 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та понад 6,5 млн зовнішніх мігрантів. Виявлено феномен «ближньої міграції» ВПО у прифронтові регіони та формування ризиків «демографічної ями» і «відтоку

мізків» через високий освітній рівень зовнішніх мігрантів. Економічні наслідки включають дефіцит робочої сили та зміну динаміки грошових переказів, що частково компенсується релокацією бізнесу.

Обґрунтовано необхідність переходу до секуритизації міграційної політики. Запропоновано розробити нову Стратегію державної міграційної політики до 2030 року, яка закріпить поняття «міграційна безпека» та механізми протидії гібридним загрозам (за прикладом фінської та польської моделей захисту кордону). Ключовими законодавчими змінами мають стати введення категорії «країна міграційного ризику» з обов'язковою попередньою перевіркою (аналог ETIAS) та криміналізація сприяння незаконному перетину кордону посадовими особами.

Доведено, що подолання інституційної роздробленості можливе через створення Єдиного державного реєстру міграційних даних, інтегрованого з європейськими системами Eurodac та ECRIS-TCN. Це забезпечить консолідацію статистики та автоматизовану верифікацію допомоги. Для покращення координації запропоновано впровадити Кластерну модель співпраці держави, громадського сектору та донорів через створення Національної координаційної платформи.

Визначено, що ефективність реформ залежить від якості людського капіталу. Запропоновано перехід до моделі «сервісного менеджера кризового реагування», запровадження програм психологічної підтримки та залучення до служби в міграційних органах ветеранів. Для повернення українців з-за кордону рекомендовано застосувати економічні стимули (податкові канікули, пільгову іпотеку «ЄОселя», спрощену нострифікацію дипломів), адаптувавши успішний досвід Ізраїлю та Ірландії.

Загалом, реалізація запропонованих заходів дозволить сформувати стійку, безпечну та людиноцентричну систему управління міграцією, здатну захистити національні інтереси та забезпечити повоєнне демографічне відновлення України.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. 2023 року Державна міграційна служба оформила понад 2,7 млн закордонних паспортів та понад 1,4 млн ID-карток. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/2023-roku-derzhavna-mihratsiina-sluzhba-oformyla-ponad-27-mln-zakordonnykh-pasportiv-ta-ponad-14-mln-id-kartok-ihor-klymenko>
2. Біженці з України: хто вони, скільки їх та як їх повернути? Підсумковий звіт 2023. URL: <https://ces.org.ua/refugees-from-ukraine-ukr-final-report/>
3. Грицяк Н.В. Формування стресостійкості державних службовців в умовах воєнного стану. *Публічне управління та адміністрування*. 2022. №4. С. 12-18.
4. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам: постанова КМУ від 20 березня 2022 р. № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>
5. Деякі питання надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні: Порядок, затверджений постановою ВРУ від 20 березня 2022 р. № 331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-2022-%D0%BF#Text>
6. Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції в умовах воєнного стану: Постанова КМУ від 28 жовтня 2022 р. № 1202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1202-2022-%D0%BF#Text>
7. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307/stru2
8. Звіт про внутрішнє переміщення населення в Україні: жовтень 2023 року. Загальне опитування населення. Раунд 14. URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R14_Displacement_ENG-UKR.pdf

9. Звіти про внутрішнє переміщення в Україні. URL: <https://ukraine.iom.int/uk/zvity>
10. Інфляційний звіт (січень 2024). URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-sichen-2024-roku>
11. Конвенція про статус біженців 1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text
12. Лібанова Е.М. Зовнішня міграція населення України: масштаби, причини, наслідки. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 2. С. 11–26.
13. Лібанова, Е.М. Демографічні та соціальні виклики повоєнної відбудови України. *Демографія та соціальна економіка*. 2023. №2(52) С. 15-28.
14. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
15. Малиновська О.А. Сучасний розвиток міграційної політики ЄС та міграційні перспективи України. *Демографія та соціальна економіка*. 2021. № 2 (44). С. 92-109.
16. Малиновська, О. А. Міграційна політика в умовах війни: виклики та пріоритети. *Стратегічні пріоритети*. 2022. 1(62). С. 45-58.
17. Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: затверджений Указом Президента України від 22.04.2011 № 494/2011 (втратив чинність). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4942011-13070>
18. Новак А., Вербовська Л. Вимушена міграція в умовах воєнного стану: виклики для економіки та соціальної сфери України. *Економіка та суспільство*. 2022. № 38.
19. Пірожков С. І., Хомра А. У. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи. Київ: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2020.
20. Помаза-Пономаренко А. Л. Публічне адміністрування у сфері міграції: теорія та практика : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2020.

21. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII.

22. Про національну безпеку України: Закон від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

23. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI.

24. Про реалізацію експериментального проєкту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України, оформлення, обміну іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, посвідки на постійне проживання під час їх перебування за межами України: Постанова КМУ від 10 червня 2022 р. № 678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678-2022-%D0%BF#Text>

25. Протокол щодо статусу біженців 1967 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text

26. Ринок праці України в умовах воєнного стану: деякі аналітичні оцінки. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-04/oglyad_rinokpraci_0.pdf

27. Романюк М. Д. Міграційна безпека України в умовах глобалізації. *Економіка і прогнозування*. 2019. № 1. С. 88–101.

28. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р

29. Стратегія національної безпеки України: затверджена Указом Президента від 14 вересня 2020 року № 392/2020.

30. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

31. Цьогоріч затримали близько 11 тисяч чоловіків, які намагались незаконно перетнути кордон. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric->

society/3805983-cogoric-zatrimali-blizko-11-tisac-colovikiv-aki-namagalis-nezakonno-peretnuti-kordon.html

32. Betts A. (2013). *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca: Cornell University Press.

33. Comprehensive Ranking System (CRS) criteria. URL: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/check-score/crs-criteria.html>

34. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons. *Official Journal of the European Communities*. 2001. L 212.

35. Countering hybrid threats. URL: <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/countering-hybrid-threats>

36. ECRIS-TCN. URL: <https://www.eulisa.europa.eu/activities/large-scale-it-systems/ecris-tcn>

37. Eurodac. URL: <https://www.eulisa.europa.eu/activities/large-scale-it-systems/eurodac>

38. Frontex publishes Risk Analysis for 2016. URL: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-publishes-risk-analysis-for-2016-NQuBFv>

39. Global Irish: Ireland's Diaspora Policy 2020-2025. Dublin: DFA. URL: https://www.ireland.ie/2458/Diaspora_Strategy_2020-2025.pdf

40. Glossary on Migration. International Organization for Migration (IOM). Geneva, 2019. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

41. Greenhill K.M. *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press. 2010.

42. Hybrid CoE. (n.d.). What is a hybrid threat? The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. URL: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>

43. Joppke C. Is Multiculturalism Dead? Crisis and Persistence in the Liberal State. *Polity Press*. 2017. 4 Januar. 213 S.
44. Lee E. S. A Theory of Migration. *Demography*. 1966. №3(1). C. 47–57.
45. Massey D.S., et al. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*. 1993. №19(3). 431–466.
46. New Pact on Migration and Asylum. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>
47. Over 11,000 companies changed their registered addresses in 2024. URL: <https://opendatabot.ua/en/analytics/business-migration-2024>
48. Restrictions at the eastern border of Finland: Annual Risk Analysis. Finnish Border Guard. (2024). URL: <https://raja.fi/en/>
49. Stark O., & Bloom, D. E. The New Economics of Labor Migration. *The American Economic Review*. 1985. №75(2). C. 173–178.
50. Tax Benefits for New Immigrants & Returning Residents in Israel -2025 Update. URL: <https://auren.com/il/blog/tax-benefits-for-new-immigrants-returning-residents-in-israel-2025-update/>
51. Ukraine Refugee Situation. UNHCR. (2024). *Operational Data Portal*. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
52. Ukraine: Humanitarian Response Plan 2024. United Nations *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). URL: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine>
53. Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021 poz. 1992). *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*.
54. Żaryn S. (Spokesperson of the Minister-Coordinator of Special Services): «Identify, verify, neutralize. Polish services against threats related to the migration route from Belarus» (Official Government Report, 2021/2022).