
АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

UDC 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-3.3>

A. I. Derevianko, PhD, Doctoral Candidate at the Educational and Scientific Institute of Law
Interregional Academy of Personnel Management

THE SYSTEM OF SUBJECTS FOR STATE MIGRATION POLICY FORMATION IN UKRAINE: AN INSTITUTIONAL DIMENSION

The article is devoted to a comprehensive study of the system of subjects involved in forming Ukraine's state migration policy in its institutional dimension. The relevance of the research is determined by unprecedented migration challenges caused by Russia's full-scale armed aggression against Ukraine after February 24, 2022, which led to mass forced displacement of population both within the country and beyond its borders.

The article examines the legal foundations of the migration policy formation system, which is based on the division of powers between branches of government according to the Constitution of Ukraine. The role of the President of Ukraine as a key subject who determines strategic directions of migration policy through a system of decrees is analyzed. Particular attention is paid to the exclusive powers of the head of state regarding citizenship decisions and his role under martial law conditions.

The fundamental role of the Verkhovna Rada of Ukraine in creating the legislative framework for migration policy through adopting key laws on the legal status of foreigners, refugees, external labor migration, and ensuring the rights of internally displaced persons is examined. The significance of ratifying international treaties, particularly the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1977 European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, for Ukraine's integration into the international system of migrant protection is analyzed.

The central role of the Cabinet of Ministers of Ukraine in forming and implementing migration policy through developing the Strategy of State Migration Policy until 2025 and a system of subordinate acts is investigated. The Government's coordinating function and its adaptive capacity to respond to martial law challenges through adopting special decisions to support internally displaced persons are examined.

The role of the National Security and Defense Council of Ukraine in ensuring migration security as a component of national security, especially under conditions of armed aggression, is analyzed. The functions of the Parliamentary Commissioner for Human Rights of Ukraine as an independent body for monitoring compliance with migrants' rights are considered.

The research revealed a critical need for fundamental updating of existing conceptual documents that do not correspond to current realities of martial law and large-scale transformations of the migration situation. The need to develop a new strategy that would account for unprecedented migration challenges and define mechanisms for preserving Ukraine's human capital under war and post-war reconstruction conditions is substantiated.

Key words: state migration policy, formation subjects, institutional dimension, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, migration security, internally displaced persons, refugees, martial law.

A. I. Дерев'янюк. Система суб'єктів формування державної міграційної політики України: інституційний вимір

Стаття присвячена комплексному дослідженню системи суб'єктів формування державної міграційної політики України в інституційному вимірі. Актуальність дослідження обумовлена безпрецедентними міграційними викликами, спричиненими повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України після 24 лютого 2022 року, що призвело до масових вимушених переміщень населення як всередині країни, так і за її межами.

У статті досліджено правові засади системи суб'єктів формування міграційної політики, яка базується на розподілі повноважень між гілками влади згідно з Конституцією України. Проаналізовано роль Президента України як ключового суб'єкта, який визначає стратегічні напрями міграційної політики через систему указів. Особливу увагу приділено виключним повноваженням глави держави щодо прийняття рішень про громадянство та його ролі в умовах воєнного стану.

Розглянуто фундаментальну роль Верховної Ради України у створенні законодавчої бази міграційної політики через прийняття ключових законів про правовий статус іноземців, біженців, зовнішню трудову міграцію та забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано значення ратифікації міжнародних договорів, зокрема Конвенції про статус біженців 1951 року та Європейської конвенції про правовий статус трудящихся-мігрантів 1977 року, для інтеграції України до міжнародної системи захисту мігрантів.

© A. I. Derevianko, 2025

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

Досліджено центральну роль Кабінету Міністрів України у формуванні та реалізації міграційної політики через розробку Стратегії державної міграційної політики до 2025 року та систему підзаконних актів. Розглянуто координаційну функцію Уряду та його адаптивну здатність реагувати на виклики воєнного стану через ухвалення спеціальних рішень щодо підтримки внутрішньо переміщених осіб.

Проаналізовано роль Ради національної безпеки і оборони України у забезпеченні міграційної безпеки як складової національної безпеки, особливо в умовах збройної агресії. Розглянуто функції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як незалежного органу контролю за дотриманням прав мігрантів.

Дослідження виявило критичну необхідність кардинального оновлення існуючих концептуальних документів, які не відповідають сучасним реаліям воєнного стану та масштабним трансформаціям міграційної ситуації. Обґрунтовано потребу розробки нової стратегії, яка б враховувала безпрецедентні міграційні виклики та визначала механізми збереження людського капіталу України в умовах війни та повоєнного відновлення.

Ключові слова: державна міграційна політика, суб'єкти формування, інституційний вимір, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міграційна безпека, внутрішньо переміщені особи, біженці, воєнний стан.

Formulation of the problem. The formation of an effective state migration policy is one of the key tasks of the modern Ukrainian state, particularly in the context of large-scale geopolitical challenges and internal transformations. The relevance of studying the system of subjects involved in forming Ukraine's state migration policy has significantly increased after February 24, 2022, when Russia's full-scale armed aggression triggered unprecedented migration processes both within the country and beyond its borders.

Contemporary migration challenges are characterized by extraordinary complexity and multidimensionality. According to international organizations, over 6 million Ukrainians became refugees in European countries, while the number of internally displaced persons reached similar proportions. These processes require a fundamental rethinking of approaches to migration policy formation and optimization of the institutional system for its development.

The institutional dimension of state migration policy formation gains particular significance in the context of ensuring effective coordination between various government bodies, avoiding duplication of functions, and creating a comprehensive system for responding to migration challenges. Understanding the role and place of each subject in this system is critically important for enhancing the effectiveness of state management of migration processes.

Analysis of recent research and publications. The problem of forming Ukraine's state migration policy in its institutional aspect has been reflected in the works of domestic researchers who analyzed various aspects of organizing the state management system for migration processes. However, most existing studies were conducted before the onset of Russia's full-scale aggression and do not account for the current realities of martial law and large-scale transformations in the migration situation.

Analysis of the scientific literature indicates the need to reconsider theoretical approaches to understanding the institutional architecture of migration policy formation, taking into account new challenges and tasks that have emerged for the Ukrainian state during wartime. The study of existing institutions' adaptive capacity to extreme conditions and their ability to ensure effective regulation of migration processes under martial law becomes particularly relevant.

This article aim. The objective of this study is to provide a comprehensive analysis of the system of subjects involved in forming Ukraine's state migration policy in its institutional dimension, determining their roles, powers, and mechanisms of interaction in the process of developing strategic approaches to regulating migration processes.

Presenting main material. The system of subjects involved in forming Ukraine's state migration policy is based on the constitutional division of powers between branches of government and reflects the general structure of state administration. According to the Constitution of Ukraine, various state authorities have specific powers in the sphere of migration process regulation, creating a multi-level policy formation system [1].

Subjects of migration policy formation can be classified according to various criteria: by management level (national, regional, local), by the nature of powers (norm-setting, coordinating, controlling), by sphere of competence (general, special). Such differentiation allows for ensuring a comprehensive approach to regulating migration processes and effective coordination of activities among various government bodies.

The President of Ukraine occupies a unique and leading position in forming state migration policy, determined by his constitutional status as head of state and guarantor of compliance with the Constitution of Ukraine, human and citizen rights and freedoms. The most important constitutional power of the President in the migration sphere is the exclusive right to make decisions about acquiring Ukrainian citizenship and terminating Ukrainian citizenship [1].

Of particular significance in the President's activities is the adoption of Decree No. 622/2011 of May 30, 2011, which approved the "Concept of State Migration Policy." This document became fundamental in defining a comprehensive vision of strategic directions for developing Ukraine's migration policy [2]. The Concept was the first to define a systematic approach to regulating migration processes at the highest state level, encompassing internal and external migration, emigration and immigration, forced and voluntary migration.

The institutional mechanism of presidential influence is ensured through the activities of the Commission under the President of Ukraine on Citizenship Issues, which performs not only law enforcement but also policy-forming functions [3]. The Commission conducts norm-setting activities through proposing legislation improvements, performs analytical and research work, and accumulates empirical information about migration processes.

Under martial law conditions, introduced by Presidential Decree No. 64/2022 of February 24, 2022 [4], the head of state's role in forming migration policy has significantly increased. As Supreme Commander-in-Chief and Chairman of the National Security and Defense Council of Ukraine, the President has powers to ensure the state's migration security and respond operatively to unprecedented challenges of mass forced population displacement.

The Verkhovna Rada of Ukraine, as the sole legislative authority, plays a fundamental role in creating the legal basis for state migration policy. According to Article 92 of the Constitution of Ukraine, human and citizen rights and freedoms, foreigners' and stateless persons' rights, and principles of migration process regulation are determined exclusively by laws [1].

Since independence, parliament has adopted over two dozen basic laws regulating migration relations. Key legislative acts include: the Law of Ukraine "On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons" of September 22, 2011, No. 3773-VI [5], the Law of Ukraine "On Refugees and Persons in Need of Additional or Temporary Protection" of July 8, 2011, No. 3671-VI [6], the Law of Ukraine "On External Labor Migration" of November 5, 2015, No. 761-VIII [7].

Of particular importance is the Law of Ukraine "On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons" of October 20, 2014, No. 1706-VII [8], which laid the legal foundation for protecting millions of Ukrainian citizens forced to leave their places of permanent residence due to armed aggression. In 2023, significant amendments to this law were adopted, fundamentally expanding IDPs' rights in the housing sphere [9].

Ukraine's ratification of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees became a defining step in forming national migration policy [10]. These documents established fundamental principles of international protection and the principle of non-refoulement. Also important is the ratification of the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers of 1977 [11], which established a comprehensive legal regime for labor migrants.

Parliamentary control is implemented through mechanisms of hearing reports from officials, deputy inquiries, parliamentary hearings, and budgetary powers. Within the Verkhovna Rada structure, migration policy issues are handled by specialized committees, particularly the Committee on Human Rights, Deoccupation and Reintegration [12].

The Cabinet of Ministers of Ukraine, as the highest body in the executive authority system, plays a central role in forming and ensuring implementation of state migration policy. According to the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine," the Government ensures implementation of state policy in the spheres of citizenship, migration, and return of emigrants and their descendants to Ukraine [13].

A key document developed by the Government is the Strategy of Ukraine's State Migration Policy for the period until 2025, approved by Resolution No. 482-r of July 12, 2017 [14]. The Strategy defines main directions for forming state migration policy and is based on a systematic approach that provides for interconnection between migration policy and other spheres of state activity.

The document is structurally organized around four main directions: migration and mobility of Ukraine's population; legal migration to Ukraine; prevention of illegal migration; international protection. Such an approach allows covering the entire spectrum of migration processes and ensuring comprehensive state regulation [14].

The Cabinet of Ministers conducts normative-legal regulation through adopting resolutions, including: Resolution No. 289 of June 4, 2014, on document processing for citizens from temporarily occupied territories [15]; Resolution No. 118 of March 1, 2017, on visa processing rules [16]; Resolution No. 360 of August 20, 2014, on the State Migration Service of Ukraine [17].

Under martial law conditions, the Government adopted a series of special decisions to support internally displaced persons [18; 19; 20; 21], demonstrating adaptive capacity to respond to extraordinary challenges.

The NSDC, as a coordinating body on national security issues, plays an important role in forming state migration policy in the context of ensuring national security. According to the Law of Ukraine "On the National Security and Defense Council of Ukraine," the NSDC coordinates and controls executive authorities' activities in national security, including migration security issues [22].

In Ukraine's National Security Strategy, approved by Presidential Decree No. 392/2020 of September 14, 2020, uncontrolled migration is defined as one of the challenges to national security [23]. Under conditions of armed aggression, the NSDC's role in forming migration policy has significantly increased, as the Council coordinates state bodies' activities to ensure security under conditions of mass forced population displacement.

The Ombudsman occupies a special place in the system of subjects forming state migration policy as an independent constitutional body of parliamentary control. According to the Law of Ukraine "On the Parliamentary Commissioner for Human Rights of Ukraine," the Ombudsman conducts activities independently from other state bodies [24].

In the migration sphere, the Commissioner monitors compliance with rights of various migrant categories and has the right to submit proposals regarding elimination of identified violations of migrants' rights and legislation improvement. Events after February 24, 2022, revealed the need for fundamental revision of existing strategic

documents. The 2011 Concept of State Migration Policy and the Strategy until 2025 have largely lost relevance, as they do not account for new security challenges and do not correspond to current martial law conditions.

Critically insufficient attention in existing documents is paid to issues of mass forced external migration of Ukrainians due to war. According to UNHCR data, over 6 million Ukrainians became refugees in European countries, creating unprecedented challenges for state policy regarding maintaining connections with citizens abroad.

Conclusions. The system of subjects forming Ukraine's state migration policy is characterized by a multi-level structure in which each body plays a specific role according to its constitutional powers. The President of Ukraine determines strategic directions of migration policy and ensures coordination through a system of decrees and activities of the Commission on Citizenship Issues. The Verkhovna Rada of Ukraine creates the legislative base, ratifies international treaties, and exercises parliamentary control. The Cabinet of Ministers of Ukraine ensures practical implementation through a system of subordinate acts and coordination of central executive authorities' activities.

The NSDC ensures consideration of national security aspects in forming migration policy, which is particularly relevant under current challenges. The Parliamentary Commissioner for Human Rights exercises independent control over migrants' rights compliance.

The effectiveness of state migration policy formation depends on coordinated interaction of all subjects, clear division of powers, and avoidance of their duplication. Under current challenges related to armed aggression and mass forced displacement, operative coordination of all branches of government becomes particularly important.

Events after February 24, 2022, revealed the need for fundamental updating of conceptual documents considering the realities of Russian aggression and developing a new strategy that would account for unprecedented migration challenges and define mechanisms for preserving Ukraine's human capital under war and post-war reconstruction conditions.

Bibliography:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text>
3. Про Положення про Комісію при Президенті України з питань громадянства: Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2001. № 13. Ст. 532.
4. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2022. № 17. Ст. 573.
5. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 179.
6. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.
7. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 5 листопада 2015 р. № 761-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 49-50. Ст. 463.
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення прав внутрішньо переміщених осіб у сфері житлового забезпечення в умовах воєнного стану: Закон України від 8 листопада 2023 р. № 3446-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3446-20>
10. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2942-III / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 17. Ст. 118.
11. Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів: Закон України від 16 березня 2007 р. № 755-V / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 21. Ст. 290.
12. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст. 147.
13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
14. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 136.
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 року №289 «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/247486716>

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року №118 «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через території України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/249794301>

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. №360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/247541457>

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2022 року № 1197 «Деякі питання використання коштів для задоволення потреб евакуйованих осіб та осіб, які проживають в деокупованих населених пунктах». URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/deiaki-pytannia-vykorystannia-koshtiv-1195>

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1481 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам». URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/deiaki-pytannia-vyplaty-doromohy-na-prozhyvannia-vnutrishno-peremishchenym-osobam-i301222-1481>

20. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2023 року № 709 «Деякі питання підтримки внутрішньо переміщених осіб». URL: <https://surl.li/ckbfme>

21. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2024 року № 989 «Про внесення змін до Порядку надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам». URL: <https://surl.li/ubdfea>

22. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2377.

24. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

Дата надходження статті: 19.08.2025

Дата прийняття статті: 01.09.2025

Опубліковано: 01.10.2025